



12.11.2013

COMUNICAÇÃO AOS MEMBROS

(104/2013)

Assunto: Parecer fundamentado da Câmara dos Comuns do Reino Unido 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 da Câmara dos Comuns do Reino Unido, sobre a proposta em referência.

Parecer fundamentado da Câmara dos Comuns

Dirigido aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

sobre

um projeto de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia (PE)¹

A avaliação do respeito do princípio da subsidiariedade no quadro dos Tratados

1. Em anteriores pareceres fundamentados, a Câmara dos Comuns definiu o que considera ser o contexto correto em que os parlamentos nacionais devem avaliar o respeito do princípio da subsidiariedade por uma proposta. A Câmara dos Comuns continua a confiar nesse contexto, não sendo necessário voltar a precisá-lo.

Legislação proposta

Objetivo

2. O objetivo geral ou principal do regulamento proposto, conforme resumido pela Comissão na sua avaliação de impacto, consiste em «contribuir para o reforço da proteção dos interesses financeiros da União e o desenvolvimento de um espaço de justiça.»; e os outros objetivos consistem em:

- estabelecer um sistema europeu coerente de investigação e ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE (as denominadas infrações PIF – acrónimo francês para «proteção dos interesses financeiros»²);
- garantir maior eficiência na investigação e ação penal relativamente às referidas infrações;
- dissuadir a prática de tais infrações;
- aumentar o número de ações penais que conduzam a mais condenações e à recuperação dos fundos da União obtidos fraudulentamente; e
- garantir uma cooperação estreita e um intercâmbio de informações eficaz entre as

¹ COM(2013) 534.

² Estas infrações serão definidas através da referência à proposta de diretiva, ainda por aprovar, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (12683/12) COM(12) (363). Esta proposta de diretiva é comumente conhecida como proposta de Diretiva PIF.

autoridades competentes europeias e nacionais.¹

3. Visa atingir estes objetivos através da ação principal, que consiste em instituir uma Procuradoria Europeia (PE) estruturada num modelo «descentralizado»², constituída por uma pequena equipa central, composta pelo Procurador Europeu e por quatro vice-procuradores, que exercerá a sua atividade através de um sistema de procuradores em cada Estado-Membro participante.³

Funcionamento

4. A proposta de regulamento baseia-se no artigo 86.º do TFUE, que cria uma competência para a UE⁴ «a fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União» no sentido de «instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust».

5. Em resumo, a proposta de regulamento propõe que a Procuradoria Europeia (através dos seus procuradores):

- tenha competência exclusiva para instaurar inquéritos e ações penais relativamente a infrações PIF cometidas no território dos Estados-Membros que, para este efeito, será considerado uma «área jurídica única»;⁵
- possa dirigir as autoridades competentes em matéria de investigação e de ação penal nos Estados-Membros participantes, através da rede de procuradores europeus delegados para infrações contra os interesses financeiros da União⁶
- utilize, através dos procuradores e sob determinadas condições⁷, uma extensa lista de medidas de inquérito⁸;
- seja capaz de obter quaisquer informações relevantes das autoridades nacionais (através de bases de dados de inquéritos penais ou da aplicação da legislação⁹), da Eurojust e da Europol¹⁰; e
- disponha dos mesmos poderes que os procuradores dos Ministérios Públicos nacionais em tribunais nacionais¹¹ e possa escolher, no Estado-Membro participante, o tribunal nacional competente onde apresentar o processo¹².

Subsidiariedade

¹ Ver página 28 da avaliação de impacto.

² Considerando 13 e artigo 3.º da proposta de regulamento.

³ Artigo 6.º, n.º 1, e n.º 4 da proposta de regulamento.

⁴ Artigo 86.º, n.º 1, do TFUE.

⁵ Artigos 11.º, n.º 4 e 25.º, n.º 1 da proposta de regulamento.

⁶ Ver artigo 6.º, n.º 4, da proposta de regulamento.

⁷ Por exemplo, a autorização judicial prévia ou o requisito prévio de «fundamentos razoáveis». Ver o artigo 26.º, n.º 3, da proposta de Regulamento.

⁸ Artigo 26.º da proposta de regulamento

⁹ Artigo 20.º da proposta de regulamento

¹⁰ Artigo 21.º da proposta de regulamento

¹¹ Artigo 27, n.º 1 da proposta de regulamento.

¹² Artigo 27, n.º 4 da proposta de regulamento.

6. Na sua exposição de motivos, a Comissão afirma a conformidade da proposta com o princípio da subsidiariedade como se segue (no considerando 5 da proposta de regulamento é adotada uma abordagem semelhante):

«A atuação da União é necessária porque a ação prevista possui uma dimensão europeia intrínseca. Implica direção e coordenação dos inquéritos e da ação penal ao nível da União relativamente às infrações penais lesivas dos seus interesses financeiros, cuja proteção é imposta tanto à União como aos Estados-Membros pelos artigos 310.º, n.º 6, e 325.º do TFUE. De acordo com o princípio da subsidiariedade, este objetivo só pode ser alcançado ao nível da União Europeia em virtude da sua dimensão e dos seus efeitos. Conforme referido, a situação atual, em que a ação penal contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União cabe exclusivamente às autoridades dos Estados-Membros, não é satisfatória nem cumpre suficientemente o objetivo de combater eficazmente essas infrações.»¹

7. No entanto, na sua avaliação de impacto, a Comissão apresenta sete razões principais que justificam a atuação da UE (que são abordadas pormenorizadamente mais adiante):

- são necessárias medidas adicionais de combate à fraude contra o orçamento da UE;²
- o atual sistema fragmentado de aplicação da legislação a nível nacional é deficiente;
- as fraudes na UE não constituem uma prioridade a nível nacional, não sendo objeto de ações penais satisfatórias nos Estados-Membros, incluindo no que se refere aos casos submetidos ao OLAF (as taxas de condenação são desiguais nos Estados-Membros e variam, aproximadamente, entre 20 % e 90 %);³
- o aumento da ação penal relativamente à fraude na UE não pode ser alcançado através da reforma das agências existentes na UE nem através do reforço das iniciativas e medidas atualmente em vigor na UE;⁴
- a proposta de Diretiva PIF só em parte dará resposta à fraude no orçamento da UE⁵;
- um sistema de ação penal coerente a nível da UE resultará num nível equivalente de aplicação da legislação a nível nacional e transfronteiras e dissuasão na UE;⁶ e
- será assegurado um nível elevado de proteção dos direitos dos suspeitos.

Aspetos do Regulamento que não respeitam o princípio da subsidiariedade

¹ Ponto 3.2, p. 4, da exposição de motivos.

² Ver página 7 da avaliação de impacto. Registou-se uma média de 500 milhões de EUR/425 milhões de libras esterlinas de suspeitas de fraude em cada um dos últimos três anos, e a fraude não detetada ascendeu a 3 mil milhões de EUR/2,55 mil milhões de libras esterlinas por ano.

³ As taxas de condenação nos Estados-Membros relativas aos casos que lhes são submetidos pelo OLAF, no período de 2006-11, são apresentadas na página 18 da avaliação de impacto. A Comissão reconhece que as estatísticas constituem uma medição bruta admitida pela Comissão. Afirma que a avaliação adequada do desempenho dos sistemas judiciais dos Estados-Membros exigiria um estudo aprofundado, incluindo sobre o quadro processual jurídico aplicável em cada Estado-Membro e a situação no terreno. Não obstante, a Comissão conclui, ainda assim, que o funcionamento da Procuradoria Europeia iria «... alcançar um nível mais elevado de ação penal nesses casos».

⁴ Avaliação de impacto da Comissão, páginas 26 e 27.

⁵ Avaliação de impacto da Comissão, página 27.

⁶ Página 26 da avaliação de impacto.

i) Incumprimento de requisitos processuais essenciais

8. Em conformidade com o artigo 5.º do Protocolo n.º 2, «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». O requisito de que os elementos circunstanciados se encontrem no interior do projeto de ato legislativo implica que deverão constar da exposição de motivos da Comissão, a qual constitui parte do projeto de ato legislativo e que, o que é importante, é traduzida em todas as línguas oficiais da UE. O facto de ser traduzida em todas as línguas oficiais da UE permite que essa exposição circunstanciada seja avaliada quanto à observância do princípio da subsidiariedade (e da proporcionalidade) em todos os Estados-Membros da UE, em conformidade com o artigo 5.º do Protocolo n.º 2. Esta deve ser comparada com a avaliação de impacto da Comissão, que não está contida num projeto de ato legislativo, e que não é traduzida em todas as línguas oficiais da UE.

9. O que o Tratado da União Europeia presume¹ é que as decisões devem ser tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos da UE. O facto de nos afastarmos deste princípio não deve ser dado por adquirido, mas, antes, justificado com suficiente pormenor e clareza, de maneira a que os cidadãos da UE e os seus representantes eleitos possam compreender as razões, qualitativas e quantitativas, que levam à conclusão de que «determinado objetivo da União pode ser melhor alcançado ao nível desta», como o exige o artigo 5.º do Protocolo n.º 2. O ónus de dar satisfação a estes requisitos impende sobre a instituição da UE que propõe a legislação.

10. Pelas razões que a seguir se expõem, não consideramos que a Comissão tenha consubstanciado suficientemente, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, uma necessidade de ação a nível da UE na sua exposição de motivos. Esta omissão, pensa a Câmara dos Comuns, é um desrespeito, por parte da Comissão, de requisitos processuais essenciais do artigo 5.º do Protocolo n.º 2.

11. A primeira parte do teste relativo ao princípio da subsidiariedade prevê que a UE só pode intervir «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».² A Câmara dos Comuns considera que a análise do princípio da subsidiariedade efetuada pela Comissão não tem em consideração se os objetivos referidos são necessários, mas apenas o facto de que podem ser melhor alcançados a nível da UE, o que os torna necessários: «A atuação da União é necessária porque a ação prevista possui uma dimensão europeia intrínseca» (ver n.º 6 supra). Ao comparar a primeira e a segunda partes do teste relativo ao princípio da subsidiariedade, esta afirmação vai inteiramente ao encontro dos seus interesses próprios. A análise não é corrigida simplesmente ao afirmar-se que a ação penal nos Estados-Membros relativamente às infrações «não é satisfatória».

ii) Não observância do princípio da subsidiariedade

12. Em relação à avaliação de impacto, a Comissão afirma que a atuação a nível nacional/dos Estados-Membros não é suficiente porque:

¹ Artigo 5.º

² Ver artigo 5.º, n.º 3, do TUE.

- há irregularidades no atual sistema nacional de aplicação da legislação (apesar de o mesmo ser apoiado pelo trabalho desenvolvido, a nível transfronteiras/da UE, pelas agências relevantes da UE – OLAF, Eurojust e Europol), que se encontra fragmentado devido à divergência de prioridades e sistemas de justiça penal dos Estados-Membros;
- apesar de, nos termos das medidas em vigor na UE e do artigo 325.º do TFUE, os Estados-Membros estarem sujeitos a amplas obrigações legais no que se refere ao combate à fraude contra o orçamento da UE, não conseguem identificar, investigar e instaurar ações penais de forma satisfatória relativamente à fraude na UE, e um grande número de casos enviados às autoridades nacionais pelo OLAF não resulta em qualquer tipo de execução ou ação penal¹; e
- os obstáculos a uma ação bem sucedida a nível nacional incluem a divergência das legislações, a complexidade dos casos, a falta de recursos suficientes a nível nacional e a necessidade frequente de recolher elementos de prova fora do território nacional².

13. A Comissão afirma igualmente que uma ação a nível nacional continuaria a ser insuficiente se combinada com o reforço de mecanismos e medidas existentes a nível da UE, uma vez que:

- a margem para alcançar os objetivos da proposta através da reforma das referidas agências da UE é limitada: não podem ser concedidas competências para realizar inquéritos à Eurojust³ nem à Europol⁴, não podem ser concedidas competências à Eurojust para instaurar ações penais nos tribunais nacionais, e o OLAF não dispõe de competências no que diz respeito aos inquéritos penais nem pode assegurar o acompanhamento dos seus inquéritos;⁵
- embora a proposta de Diretiva PIF venha dar resposta, em parte, à fragmentação jurídica do direito penal nacional através da harmonização das sanções e infrações penais, a proposta em causa não pode dar resposta aos problemas relacionados com os inquéritos e as ações penais a nível da UE⁶; e
- outras iniciativas e medidas adotadas pela Comissão (tais como a estratégia antifraude)⁷ não são suficientes para dar resposta aos problemas identificados nos inquéritos e ações penais⁸.

14. A Câmara dos Comuns considera, na sua análise constante da avaliação de impacto, que a Comissão não cumpriu a primeira parte do teste relativo ao princípio da subsidiariedade, uma vez que:

¹ Ver página 27 da avaliação de impacto.

² See note above.

³ Ver limitações do artigo 85.º do TFUE.

⁴ Ver limitações do artigo 88.º do TFUE.

⁵ Avaliação de impacto da Comissão, página 26.

⁶ Avaliação de impacto da Comissão, página 27.

⁷ E, igualmente, a Convenção sobre a proteção dos interesses financeiros da UE de 1995. Regulamento (CE) n.º 1073/1999 relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF e Regulamento (CE) n.º 2185/1996 relativo às inspeções e verificações no local).

⁸ Avaliação de impacto da Comissão, página 27.

- não considerou adequadamente a opção de reforço dos mecanismos existentes ou alternativos (incluindo as medidas preventivas no ponto de aplicação no que se refere aos fundos da UE) que poderiam ser executados a nível nacional e a nível da UE, mas pressupõe que a criação de uma agência supranacional de investigação e ação penal é a única forma de dar resposta à fraude no orçamento da UE. A sua avaliação de impacto descreve quatro opções a considerar (não tomar quaisquer medidas, tomar apenas medidas não regulamentares a nível da UE, reforçar as competências da Eurojust e instituir uma Procuradoria Europeia), mas só analisa fundamentalmente a opção que constitui a atual proposta;
- precipitou-se demasiado ao não esperar para avaliar o impacto da proposta de Diretiva PIF na facilitação das investigações e ações penais, a nível nacional e transfronteiras, relativas à fraude no orçamento da UE¹; e
- a Comissão utiliza dados questionáveis e pressupostos erróneos na sua avaliação de impacto (incluindo, embora não se limitando a isso, a utilização de dados não fiáveis relativos a condenações², o pressuposto de que a opção de instituir uma Procuradoria Europeia é a única forma de reduzir a fraude e o facto de não analisar medidas preventivas, a utilização dos dados relativos aos Estados-Membros não participantes, a utilização da fixação problemática do custo com base no pressuposto de que a Procuradoria Europeia é financiada através de recursos existentes).

15. Além disso, a afirmação da Comissão em relação à primeira parte do teste relativo ao princípio da subsidiariedade não tem em consideração a suficiência da atuação «a nível regional ou local», especialmente importante quando as administrações descentralizadas podem ter sistemas de justiça penal discretos. A Câmara dos Comuns chama a atenção da Comissão para o anexo 1 do presente parecer fundamentado, o 13.º relatório da Comissão de Justiça do Parlamento escocês. A referida comissão conclui que não considera que a instituição da Procuradoria Europeia seja necessária para alcançar o referido objetivo de combate à fraude na UE e que essa ação a nível da UE traria maiores benefícios do que os que poderiam ser atingidos coletivamente pelos Estados-Membros. Manifesta a sua preocupação pelo facto de a Comissão não ter explorado suficientemente se uma ação desenvolvida por uma agência infranacional seria capaz de proteger eficazmente a UE da fraude financeira. Em 5 de setembro, o Parlamento escocês concordou, conforme recomendado pela Comissão de Justiça, com a moção de que a proposta de regulamento «não respeita o princípio da subsidiariedade, como previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia».

16. A segunda parte do teste relativo ao princípio da subsidiariedade exige elementos que provem que o objetivo da proposta de regulamento seria melhor alcançado, em virtude da sua

¹ A incerteza em torno da participação do Reino Unido na medida em causa não prejudica a validade desse argumento, dado que a Comissão está bastante bem preparada para apresentar as credenciais relativas à subsidiariedade da atual proposta, que só pode contar com a participação parcial do Estado-Membro.

² Ver nota 17. A Comissão reconhece que as estatísticas constituem uma medição bruta admitida pela Comissão. Afirma que a avaliação adequada do desempenho dos sistemas judiciais dos Estados-Membros exigiria um estudo aprofundado, incluindo sobre o quadro processual jurídico aplicável em cada Estado-Membro e a situação no terreno. Não obstante, a Comissão conclui, ainda assim, que o funcionamento da Procuradoria Europeia iria «... alcançar um nível mais elevado de ação penal nesses casos».

dimensão ou efeitos, através de uma ação a nível da UE . De acordo com a Comissão, os benefícios de uma ação a nível da UE são os seguintes:

- um regime de ação penal coerente a nível da UE será capaz de abordar os elementos transfronteiras envolvidos nos casos de fraude na UE, assegurar um nível de execução consistente, eficiente e equivalente em toda a UE, assegurar a cooperação e coordenação entre Estados-Membros e assegurar que todas as suspeitas de infrações contra os interesses financeiros da UE são sistematicamente levadas a tribunal, melhorando assim o efeito dissuasor¹; e
- uma abordagem a nível da UE garantirá um nível mais elevado de respeito e proteção dos direitos dos cidadãos e das empresas durante as investigações e ações penais relativas a fraudes na UE, em conformidade com o Estado de Direito.

17. Não convence a Câmara dos Comuns a afirmação da Comissão de que uma ação a nível da UE proporciona estes benefícios. Esta reserva deve-se ao facto de:

- os indicadores qualitativos e quantitativos utilizados serem objeto da mesma censura referida no n.º 14 *supra*; e
- um regime de ação penal a nível da UE, que contará apenas com uma participação parcial e será caracterizado pela ausência de uma «área jurídica única», não conseguirá alcançar um nível equivalente de execução em toda a UE; e
- a alegação de que será alcançado um elevado nível de proteção dos direitos dos suspeitos ser injustificada:
 - o é questionável que os Estados-Membros participantes, onde as funções de investigação e de ação penal foram separadas precisamente para impedir o abuso de poder e reforçar a proteção dos direitos dos suspeitos, concordem com tal alegação;
 - o as pressões exercidas sobre os procuradores no sentido de darem prioridade aos casos de fraude na UE e assegurarem taxas de condenação de 100 % introduzirá um modelo obrigatório de tomada de decisões no que se refere a ações penais (estranho ao Reino Unido e a outros Estados-Membros que utilizam um modelo discricionário), o que poderá prejudicar os direitos dos suspeitos;
 - o os direitos dos cidadãos da UE que são vítimas de outros crimes poderão ser afetados de forma negativa pela hierarquização dos recursos nacionais para ações penais relativas à fraude na UE;
 - o a falta de pormenores nas disposições relativas à interposição de recurso judicial prejudica o respeito pelo Estado de Direito; e
 - o o princípio da «igualdade perante a lei», outro conceito do Estado de direito,

¹ Página 26 da avaliação de impacto.

não será respeitado nos sistemas duplos de justiça penal que resultarão, inevitavelmente, da proposta, em que os suspeitos de terem cometido infrações na UE que sejam objeto de ações penais hierarquizadas e executadas em função de metas poderão correr um risco maior de condenação do que outros suspeitos.

18. A Câmara dos Comuns manifesta ainda preocupação perante as potenciais desvantagens de uma ação a nível da UE. Observam-se desvantagens potenciais não só para os Estados não participantes, resultantes da competência reduzida da Eurojust e do OLAF em relação a infrações PIF e da falta de atenção prestada a medidas preventivas, como também para os Estados participantes, resultantes da diluição da responsabilidade nacional para processar as infrações em causa e da perda de autonomia para dar prioridade à atividade de ação penal no seio dos seus próprios sistemas de justiça penal.

Conclusão

19. Pelas razões expostas, a Câmara dos Comuns considera que a proposta em apreço não respeita o princípio da subsidiariedade.