



12.11.2013

# COMUNICAÇÃO AOS MEMBROS

(105/2013)

Assunto: Parecer fundamentado do Parlamento húngaro relativo à 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, os Parlamentos nacionais podem, 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 exponham as razões pelas quais considerem que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade.

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

Em anexo, encontra-se um parecer fundamentado do Parlamento húngaro relativo à proposta supramencionada.

## Relatório

### **sobre a análise, com vista à aplicação do princípio da subsidiariedade, da proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia e sobre as condições de adoção de um parecer fundamentado**

#### **1. Contexto legislativo da análise à luz do princípio da subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade requer que as decisões sejam sempre tomadas ao nível mais baixo possível.

Nos termos do artigo 5.<sup>o</sup><sup>1</sup> do Tratado da União Europeia (doravante designado «TUE»), uma medida proposta pela UE está em conformidade com o princípio da subsidiariedade quando a ação considerada não pode ser tomada ao nível dos Estados-Membros ou quando os seus objetivos podem ser alcançados eficazmente ao nível da UE e a medida da UE cria valor acrescentado.

Nos termos do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa<sup>2</sup>, o Parlamento nacional de um Estado-Membro da UE tem o direito de analisar as propostas legislativas da União Europeia – em conformidade com um procedimento previsto por lei – relativamente à observância do princípio da subsidiariedade. Caso a câmara do Parlamento em causa considerar que a proposta viola esse princípio, pode dirigir um parecer fundamentado aos legisladores da UE no prazo de oito semanas a contar da data de apresentação da proposta. Caso seja recebido um determinado número de pareceres fundamentados – o número em causa encontra-se definido no Protocolo n.º 2 –, o organismo que apresentou a proposta, neste caso a Comissão Europeia, deve rever a proposta legislativa e pode, em última instância, retirá-la. O objetivo do procedimento é dar a possibilidade aos Parlamentos nacionais, quando necessário, de evitarem que as instituições legislativas da UE excedam os poderes que lhes foram conferidos.

A Comissão para os Assuntos Europeus do Parlamento húngaro pode analisar uma proposta legislativa da UE à luz da aplicação do princípio da subsidiariedade nos termos do artigo 71.º, alínea i), ponto 2, da Lei n.º XXXVI de 2012 relativa ao Parlamento húngaro e do artigo 134.º-D, alínea i), ponto 2, da Decisão 46/1994 do Parlamento húngaro, de 30 de setembro de 1994, relativa a determinadas disposições sobre as regras processuais (doravante designada «HHSZ»).

Se a Comissão para os Assuntos Europeus determinar que a proposta legislativa viola o princípio da subsidiariedade, entrega um relatório ao Parlamento húngaro sobre a existência de condições para a adoção de um parecer fundamentado, acompanhado de uma proposta de decisão relativa à adoção do relatório. Nos termos do artigo 134.º-D, n.º 3, da HHSZ, o Parlamento decide em plenário, no prazo de 15 dias, a adoção do relatório e da proposta de decisão. O prazo de oito semanas para a transmissão de um parecer fundamentado é objetivo,

---

<sup>1</sup> Consultar o anexo para mais informações sobre o contexto legislativo europeu relativo à aplicação do princípio da subsidiariedade, ao procedimento aplicável e aos possíveis efeitos do mesmo.

<sup>2</sup> Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado da União Europeia, ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e ao Tratado Euratom sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

pelo que o Parlamento húngaro o deve cumprir.

## **2. Base jurídica, objetivo e principais disposições de análise da proposta de regulamento da UE relativamente à observância do princípio da subsidiariedade<sup>1</sup>**

No dia 17 de julho de 2013, a Comissão Europeia adotou a sua proposta de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia [COM(2013)0534; 2013/0255(APP)] (doravante designada «a proposta»). A base jurídica da proposta foi o artigo 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante designado «TFUE»)<sup>2</sup>, que estipula que o Conselho, deliberando por unanimidade dos Estados-Membros, pode instituir uma Procuradoria Europeia para combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

Os principais objetivos da proposta são criar um sistema europeu coerente para investigar infrações lesivas dos interesses financeiros da União e processar judicialmente os responsáveis, tornar o processo mais eficaz e bem-sucedido e melhorar a recuperação de fundos da União obtidos de forma fraudulenta. De acordo com o proponente, a criação do novo modelo justifica-se pelo historial algo incerto no que toca a detetar perdas ao nível do orçamento da UE devido a fraude, cujo valor médio anual ronda os 500 milhões de euros, e a detetar violações da lei.

Com base na proposta, relativamente às «infrações lesivas dos interesses financeiros da União», seriam conferidos à Procuradoria Europeia **poderes exclusivos** para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices das infrações. Neste contexto, a UE teria características de área jurídica única, na qual a Procuradoria Europeia poderia agir sem necessitar de recorrer ao auxílio mútuo em matéria penal<sup>3</sup>.

Com base numa estrutura descentralizada, a Procuradoria Europeia poderia investigar e processar judicialmente nos Estados-Membros através de um Procurador Europeu Delegado. O Procurador Europeu Delegado («com dupla representação»), incorporado no sistema judicial – ao nível do Ministério Público – do Estado-Membro, transmitiria e coordenaria as instruções da Procuradoria Europeia no local.

## **3. Análise à luz do princípio da subsidiariedade por parte da Comissão para os Assuntos Europeus**

Na reunião da Comissão para os Assuntos Europeus, de 23 de setembro de 2013, os

---

<sup>1</sup> A versão húngara da proposta de regulamento encontra-se em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:HU:PDF>

<sup>2</sup> «1. 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) A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a ação pública relativa a tais infrações.

(3) Os regulamentos a que se refere o n.º 1 definem o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas atividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções. (...)»

<sup>3</sup> Com exceção da Dinamarca e, dependendo das respetivas decisões, provavelmente o Reino Unido e a Irlanda.

representantes da Comissão Europeia e do Ministério da Administração Pública e da Justiça forneceram informações acerca do objetivo e dos principais elementos da proposta. A Comissão para os Assuntos Europeus observou que seria juridicamente possível verificar a observância do princípio da subsidiariedade, uma vez que o prazo de oito semanas no qual deveria ser transmitido um parecer fundamentado expiraria em 28 de outubro de 2013.

Na sua reunião de 14 de outubro de 2013, a Comissão para os Assuntos Europeus avaliou se a proposta cumpria o princípio da subsidiariedade e expressou as seguintes preocupações:

- A Comissão para os Assuntos Europeus considerou que o artigo 86.º do TFUE constituía a base jurídica para a criação da Procuradoria Europeia. Ao mesmo tempo, a Comissão para os Assuntos Europeus considerou que a base jurídica conferia poderes gerais à Procuradoria Europeia, mas, contrariamente à proposta [artigos 11.º, n.º 4, e 14.º da proposta], não se referia ao exercício desses poderes a título exclusivo.
- A Comissão para os Assuntos Europeus apoiou o objetivo da proposta, embora salientando que as disposições planeadas não devem restringir desproporcionalmente a soberania dos Estados-Membros em matéria penal nem comprometer a independência dos gabinetes do Ministério Público dos Estados-Membros. A Comissão para os Assuntos Europeus foi de opinião que o objetivo da proposta seria alcançado através da adoção do Mandato de Investigação Europeu, ou através do reforço dos instrumentos existentes a nível de cooperação em matéria penal, promovendo uma cooperação mais estreita entre as autoridades de investigação e os gabinetes do Ministério Público dos Estados-Membros, coordenada pela Procuradoria Europeia.
- A Comissão para os Assuntos Europeus concordou que, no interesse de uma ação mais eficaz, era necessário tomar medidas, mas considerou também que não ficou estabelecido de que forma o modelo de ações penais proposto o conseguiria. Foi precisamente o modelo organizacional supranacional que conduziu a diversos problemas práticos, especialmente no que diz respeito às competências acessórias [artigo 13.º da proposta], à determinação da jurisdição [artigo 27.º, n.º 4, da proposta] e à admissibilidade dos meios de prova [artigo 30.º da proposta], bem como o facto de alguns Estados-Membros da UE participarem na Procuradoria Europeia e outros não, e também a relação entre a Procuradoria Europeia e os gabinetes do Ministério Público dos Estados-Membros.
- A Comissão para os Assuntos Europeus sublinhou que habilitar a Procuradoria Europeia a exercer os seus poderes diretamente ou que retribuir casos com base no conceito de «circunstâncias específicas», um conceito que não se presta a fácil interpretação [artigos 6.º, n.º 5, e 18.º, n.º 5, da proposta], definia uma estrutura centralizada que era contrária à descentralização e que não criaria qualquer valor acrescentado genuíno, mas apenas tornaria incerta a sua implementação. Por sua vez, o poder exclusivo de instrução conferido à Procuradoria Europeia [artigo 6.º, n.º 5, da proposta] poria em causa a possibilidade de o Procurador Delegado agir como um funcionário incorporado no sistema jurídico e institucional dos Estados-Membros.

Ao analisar a proposta à luz da subsidiariedade, a Comissão para os Assuntos Europeus chamou a atenção para o seguinte:

- Até à data, não foi adotado qualquer Código Penal ou Código do Processo Penal a nível da UE: o que existe resume-se a alguns princípios e garantias processuais e a uma harmonização mínima em relação a determinadas situações. Consequentemente, o conceito de «área jurídica única» referido no artigo 25.º, n.º 1, da proposta também não pode ser interpretado à luz dos resultados alcançados até à data em termos de cooperação em matéria penal.

- As infrações em causa – fraude lesiva dos interesses financeiros da UE e infrações relacionadas – não foram alvo de harmonização a nível da UE e a proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal<sup>1</sup> não foi até ao momento adotada: ainda não é claro quais são exatamente as infrações que ficariam sob a alçada da Procuradoria Europeia.
- A proposta [avaliação de impacto, 3.2.2] encara como valor acrescentado europeu o facto de as taxas de ações judiciais e de condenações aumentarem de forma praticamente automática nos Estados-Membros, mas desvaloriza o facto de existirem Estados-Membros onde as taxas de ações judiciais para estes casos serem inegavelmente elevadas.

#### **4. Parecer da Comissão para os Assuntos Europeus relativamente à aplicação do princípio da subsidiariedade**

A Comissão para os Assuntos Europeus considera que:

A competência exclusiva da Procuradoria Europeia [artigos 11.º, n.º 4, e 14.º, da proposta] excederia os poderes previstos no artigo 86.º do TFUE, uma vez que este último não garante competência exclusiva à Procuradoria Europeia;

O **modelo supranacional da Procuradoria Europeia** restringiria desproporcionalmente a **soberania** dos Estados-Membros em matéria de direito penal;

A **atribuição de poderes de instrução exclusivos à Procuradoria Europeia** [artigo 6.º, n.º 5, da proposta] colocaria em causa a atuação dos Procuradores Delegados dentro do sistema do Ministério Público dos Estados-Membros.

A **proposta não demonstra de forma suficiente** que o sistema envolvendo uma Procuradoria Europeia seria **genuinamente mais eficaz do que o sistema atualmente em vigor**; as disposições relativas às competências acessórias [artigo 13.º da proposta], ao poder de reatribuição de casos [artigo 18.º, n.º 5, da proposta], à determinação da jurisdição do julgamento [artigo 27.º, n.º 4, da proposta] e à admissibilidade dos meios de prova [artigo 30.º da proposta] apresentariam vários obstáculos em termos de execução;

A proposta não demonstra de forma suficiente o verdadeiro valor acrescentado da ação da União.

Com base em tudo o foi apresentado, a Comissão para os Assuntos Europeus considera que a proposta de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia [COM(2013)534; 2013/0255(APP)] viola o princípio da subsidiariedade.

---

<sup>1</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (COM(2012)363) A versão húngara da proposta de diretiva encontra-se em: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/pif-report/pif\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf)

## Anexo

Procedimento para analisar propostas à luz do princípio da subsidiariedade e possíveis efeitos

O artigo 5.º do TUE define o princípio da subsidiariedade da seguinte forma:

«3. 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 do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

(4) Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.»

As análises das propostas com vista a aplicação do princípio da subsidiariedade encontram-se previstas como segue no artigo 6.º do Protocolo n.º 2 anexado ao Tratado de Lisboa:

«Qualquer Parlamento nacional ou qualquer das câmaras de um desses Parlamentos pode, no prazo de oito semanas a contar da data de envio de um projeto de ato legislativo, nas línguas oficiais da União, 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. (...)»

A Lei n.º XXXVI de 2012 relativa ao Parlamento húngaro e à HHSZ, baseando-se nas disposições supramencionadas, regulamenta as análises à luz da subsidiariedade. Assente nesta base, a Comissão para os Assuntos Europeus fica habilitada a analisar as propostas legislativas da UE com vista à aplicação do princípio da subsidiariedade.

Se a Comissão considerar que o princípio não foi violado, o processo termina.

Se a Comissão para os Assuntos Europeus considerar que a proposta legislativa da UE viola o princípio da subsidiariedade, então, nos termos do artigo 134.º-D, alínea i), ponto 2, da HHSZ, apresenta um relatório sobre a existência de condições para a adoção de um parecer fundamentado e uma proposta de decisão para o adotar, sobre a qual o Parlamento húngaro toma uma decisão no prazo de 15 dias.

Quando o relatório sobre a existência de condições para a adoção de um parecer fundamentado for adotado, o presidente do Parlamento transmite imediatamente o parecer fundamentado aos presidentes da Comissão Europeia, do Conselho e do Parlamento Europeu e, ao mesmo tempo, informa disso o governo.

O efeito do parecer fundamentado depende da quantidade de Parlamentos dos Estados-Membros que decidem, no prazo de oito semanas, que a proposta da UE em consideração viola o princípio da subsidiariedade.

Os Parlamentos dos 28 Estados-Membros têm dois votos por Estado-Membro (num total de 56 votos) neste processo. Os pareceres fundamentados podem, em especial, ter impacto

material na tomada de decisão da UE se – dependendo do processo legislativo específico em causa ao nível da UE – um quarto, um terço ou a maioria dos Parlamentos dos Estados-Membros considerar que o princípio da subsidiariedade foi violado. Ao abrigo do «processo do cartão amarelo» nos termos do artigo 7.º do Protocolo n.º 2, se um terço dos Parlamentos dos Estados-Membros (19 votos) decidir que um projeto de ato legislativo específico viola o princípio da subsidiariedade, esse projeto tem de ser reanalisado. Depois dessa reanálise, o organismo de onde emana o projeto pode decidir manter, alterar ou retirar o projeto em causa.

(Nota: desde 1 de dezembro de 2009, o limite de um terço só foi alcançado uma vez. O resultado foi que a proposta da UE foi retirada.)

O processo «do cartão cor de laranja», que é aplicável quando a maioria dos Parlamentos dos Estados-Membros (29 votos) decide que um projeto de ato legislativo específico viola o princípio da subsidiariedade, está reservado a propostas legislativas ao abrigo do processo legislativo «normal» (anteriormente conhecido como «codecisão»): inicialmente há que efetuar uma reanálise, mas, em última instância, permite, não ao organismo que apresentou a proposta mas ao legislador da União – o Conselho ou o Parlamento Europeu –, reanalisar a observância do princípio da subsidiariedade, após o que pode rejeitar a proposta por maioria de votos. (Nunca se verificou até à data.)

No caso da proposta da UE aqui em causa, a base jurídica na legislação da UE é o artigo 86.º do TFUE, que requer unanimidade no Conselho para a sua adoção: o processo legislativo da UE aplicável é o processo legislativo especial. O processo do cartão cor de laranja não é aplicável nestes casos e o limite para o processo do cartão amarelo (de acordo com a disposição a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2) é um quarto, ou seja, 14 votos. Se este limite for atingido, a Comissão Europeia deve reanalisar o projeto de ato legislativo e pode então manter, alterar ou retirar o projeto em causa.