

A PROCURADORIA EUROPEIA: to be or not to be a *EUtopia*

No final de 2012, [Giovanni Kessler](#), Procurador Italiano e actual Director-Geral do OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude) defendeu a necessidade de um Procurador Europeu¹.

O art. 86º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia autoriza a criação de uma Procuradoria Europeia, que será competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União Europeia. A instituição da Procuradoria Europeia resultará dos regulamentos que o Conselho adoptar mediante um processo legislativo especial, deliberando por unanimidade após aprovação do Parlamento Europeu. Pode haver cooperação reforçada se a unanimidade não for alcançada. Nesse caso, a Procuradoria Europeia pode ser instituída pelo menos entre 9 Estados-Membros (EEMM).

A Procuradoria Europeia, a ser instituída, sê-lo-á a partir da Eurojust – na aparência um método progressivo, mas na realidade um salto qualitativo – e exercerá perante os órgãos jurisdicionais competentes dos EEMM a acção penal pública relativa às infracções lesivas dos interesses financeiros da União Europeia. O estatuto, condições de exercício de funções, as regras processuais aplicáveis à sua actividade, as que governam a admissibilidade dos meios de prova e as que regem a fiscalização jurisdicional dos actos processuais da Procuradoria Europeia constarão dos regulamentos adoptados, podendo ainda o Conselho Europeu – órgão que define as orientações e prioridades políticas gerais da União – decidir estender as limitadas competências materiais da Procuradoria Europeia ao combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça.

A necessidade da instituição de uma Procuradoria Europeia com competência para exercer a acção penal nas infracções lesivas dos interesses financeiros da União Europeia remonta ao conhecido estudo «*Corpus Juris*», que a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu solicitaram a um grupo de peritos, coordenados por [John Vervaele](#) e por [Mireille Delmas-Marty](#)² que, recentemente, em artigo publicado no jornal *Le Monde*, apelou também à criação da Procuradoria Europeia³.

¹ <http://www.euractiv.com/fr/justice/le-directeur-general-de-olaf-en-news-516490> [última consulta em 14 de Abril de 2013]; <http://pt.scribd.com/doc/98820293/New-Europe-Print-Edition-Issue-993> [última consulta em 14 de Abril de 2013].

² Ver também Delmas-Marty, Mireille. *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne* : Economica, 1997. Delmas-Marty, Mireille. *Quelles perspectives pour un Ministère public européen ?*: Dalloz, 2010. Ver também Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen : COM (2001)715 Final, 11 déc. 2001 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0715fr01.pdf > e COM(2003) 128 Final , 19 Mars 2003

Que razões há para esses apelos?

O tema é controvertido. Ninguém duvida da natureza política da criação da Procuradoria Europeia; como ninguém nega que silenciar ou ignorar essa opção tem o mesmo ou maior significado político. Os apelos de Giovanni Kessler e de Delmas-Marty têm por evidência a fraca eficácia da luta contra a corrupção e contra a fraude aos interesses financeiros da UE. É a própria UE que está em causa quando – como exemplifica Kessler – a corrupção e a fraude assumem âmbito transnacional, como no caso de um «empreendedor» búlgaro que obteve fundos da UE em montante que ascendeu a 7.5 milhões de euros a partir de facturação falsa e inflacionada com origem numa empresa alemã. A acusação e julgamento tanto se desencadearam na Bulgária como na Alemanha. Nesta o arguido foi condenado, naquela foi absolvido, alegadamente em razão de erros processuais imputáveis à acusação: uma meia-eficácia com custos elevados⁴!

É preciso ter uma Procuradoria Europeia que se ocupe destes casos?

A resposta afirmativa parece imediata, embora a complexidade do processo que levará à instituição da Procuradoria Europeia não o seja. O espírito do tempo – a austeridade – acentua as dificuldades ou então serve de desculpa para a indolência. O campo de discussão está em aberto e prestar-se-á a toda a prodigalidade da *doxa*, onde navegam opções políticas, interesses parciais ou a resistência dos maus nacionalismos, em que a querela estéril da soberania judiciária acaba por ser cúmplice (in)voluntária da corrupção, da fraude e da maximização dos seus lucros.

Que critérios políticos deverão estar presentes na instituição da Procuradoria Europeia?

Certamente que a expectativa de melhores resultados no combate à fraude aos interesses financeiros da UE pode servir de guião, o que supõe uma investigação e uma acção penal eficientes. Importa depois que esteja definida uma política de promoção da acção penal para todo o âmbito territorial da UE, como também importa que sejam previamente definidos os objectivos que darão legitimidade à actuação da Procuradoria Europeia e que, por fim, se assegure que essa actuação seja validada por controlo jurisdicional, aí incluindo a revisibilidade das decisões de encerramento do inquérito e, acima de tudo, que seja garantido o respeito pelos direitos processuais dos arguidos. Sendo independente das instituições da UE, o crédito de confiança pela imparcialidade facilitará a luta pelo reconhecimento enquanto instituição.

<http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-paper-suiivi/follow_up_fr.pdf> [última consulta em 14 de Abril de 2013].

³ http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/26/creons-un-parquet-europeen_1724702_3232.html [última consulta em 14 de Abril de 2013].

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:020:0001:0026:FR:PDF> [última consulta em 14 de Abril de 2013].

Mas que instituição será esta? Supranacional e centralizada? Descentralizada nos EEMM?

Serão agitados obstáculos constitucionais, porventura acusando a Procuradoria Europeia, enquanto entidade supranacional, de não ter a legitimidade democrática interna que é própria do poder judicial e do Ministério Público. Quem sabe se os paladinos dessa legitimidade democrática interna não serão os que até hoje a contestaram...?

A paralisia do debate e o adiamento da decisão política que importa parece que se alimentam das ambiguidades que são atribuídas ao Tratado de Lisboa nesta matéria⁵. Aí, os filtros semânticos suportam, disfarçam e mistificam tácticas políticas. Descobrimo-nos o *trompe-l'oeil* as ambiguidades transfiguram-se, por melhores intenções, em potencialidades e desafios. Estes – se quisermos – são manifestos: uma Procuradoria Europeia possibilita uma intervenção imediata no combate ao crime financeiro organizado e internacional, que se aproveita da globalização, que estuda a divisão do crime pela dispersão das provas, que trabalha a segurança dos lucros ilícitos e indaga da melhor protecção jurídica dos seus agentes, aproveitando-se das descontinuidades penais⁶, geradoras de obstáculos jurídicos e de dificuldades práticas na cooperação judiciária.

Que problemas nos sistemas judiciários internos dos EEMM da UE podem advir da criação da Procuradoria Europeia e da sua efectiva intervenção?

Se o modelo a instituir for o que se descreve a traços largos, não temos que nos preocupar muito com a adaptação interna do processo penal, pois o nosso modelo já repousa sobre um Ministério Público autónomo, plenamente enquadrado numa independência que o TEDH reserva às autoridades verdadeiramente judiciárias⁷. Para haver coerência no modelo o Ministério Público nacional não pode depender do poder executivo ou de outra autoridade nacional, como ainda acontece nalguns países da UE. Se não for autónomo e independente de nada vale a instituição da Procuradoria Europeia, como Kessler ilustrou com o caso Búlgaro.

Os desafios são os de um modelo judiciário mais eficaz pela concentração, pelo âmbito de competência territorial e pela estrutura: um Ministério Público Europeu hierarquizado, encabeçado por um Procurador Europeu independente de outras instituições europeias e

⁵ http://www.lexisnexis.fr/droit-document/article/la-semaine-juridique-edition-generale/26-2011/743_PS_SJG_SJG1126AP00743.htm [última consulta em 14 de Abril de 2013].

⁶ cf. Perduca, Alberto; Ramael, Patrick. *Le crime international et la justice*. France: Flammarion, 1998, pp. 16-17.

⁷ Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – affaire **Moulin v. France** – (Requête no 37104/06) – Judgment 23.11.2010 [Section V] – disponível no endereço URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-101876> [última consulta em 14 de Abril de 2013].

com estruturas descentralizadas nacionais coincidentes com as estruturas nacionais do Ministério Público.

Haverá algumas consequências importantes: a harmonização dos modelos e estruturas judiciárias nacionais e a harmonização legislativa de crimes e sanções que entrem no objecto de actuação da Procuradoria Europeia. Necessária mesmo é a harmonização das normas que regem os poderes de investigação e a promoção da acção penal pela Procuradoria Europeia, neutralizando os riscos do *forum shopping*.

Foi recentemente lançado o projecto das *normas-modelo* da UE, de natureza processual-penal, pelas quais a Procuradoria Europeia deverá conformar a sua actuação⁸. Descortinam-se já grandes linhas de força: A Procuradoria Europeia terá natureza supranacional, será dirigida pelo Procurador Europeu e terá gabinetes de procuradores europeus delegados nas jurisdições nacionais. O âmbito territorial de actuação corresponderá ao espaço da UE e terá competência reservada e autoridade exclusiva para investigar e exercer a acção penal em relação às infracções da sua competência. A obrigação de denúncia dos casos que caibam na competência da Procuradoria Europeia recai sobre as autoridades nacionais. Se a Procuradoria Europeia decidir investigar um caso, em princípio, preclui a competência das autoridades nacionais, cujos poderes são assumidos, a nível nacional, pela Procuradoria Europeia. Um tribunal europeu e juízes nacionais de garantias e de liberdades individuais farão o controlo judicial da actividade da Procuradoria Europeia por via de recurso ou de autorização prévia. A imparcialidade das investigações a promover pela Procuradoria Europeia, os direitos de defesa dos suspeitos e os princípios fundamentais de qualquer processo penal de um Estado de direito democrático estão previstos nessas regras.

A Procuradoria Europeia – como parece resultar do projecto que enuncia as regras que legitimarão a sua actuação – reforça a integração europeia e a Europa política. Não é um desafio de somenos se também constataremos que é o recasar do poder com a política que porá fim ao “interregno” com que [Zigmunt Bauman](#)⁹ caracteriza este tempo, em que as soberanias e o território já não são mais do que ficções e aparências, onde campeia o poder selvagem da ganância capitalista. Talvez seja tempo de resgatar a Europa penal à sua fraca existência e de a fazer encarar a crise em que mergulhou, que criou tantas vítimas da economia e do crédito e que teve na sua génese actividades ilícitas porventura ainda impunes.

A Europa recusa o poder com a política... se dotar de real eficácia o combate ao crime financeiro e ao crime grave transnacional....se instituir a Procuradoria Europeia...se a

⁸ <http://www.eppo-project.eu/> [última consulta em 14 de Abril de 2013].

⁹ http://sol.sapo.pt/inicio/Cultura/Interior.aspx?content_id=72499 [última consulta em 14 de Abril de 2013].

legitimidade dessa Procuradoria Europeia assentar num estatuto de imparcialidade, independência e responsabilidade, garantindo o respeito pelos direitos fundamentais.

A resistência e o ressurgimento que se espera de certos nacionalismos é um caminho de exclusão, de desigualdade, de intolerância, de incomunicabilidade e de conflito, já dramaticamente testado e comprovado na Europa do século XX. A Procuradoria Europeia não é inimiga da identidade nacional, já que essa identidade teve por principal inimigo – até agora conhecido – exactamente um certo e *velho-novo* nacionalismo hegemónico¹⁰, contra o qual só o universalismo de um direito comum será antídoto de paz e instrumento de harmonização que respeite a singularidade dos povos e compatibilize as diferenças, unindo a Europa na sua diversidade¹¹. Que razões haverá em resistir à harmonização progressiva dos sistemas judiciais, dos sistemas processuais-penais e à instituição da Procuradoria Europeia se, com natureza paralela, todos os EEMM da UE ratificaram o [Estatuto de Roma](#) que prevê igual padrão de valores e de independência para o Ministério Público junto do TPI? Não é no domínio judiciário que se exige também mais e melhor Europa?

Instituir a Procuradoria Europeia já não é apenas uma questão de modo. É uma questão de tempo. Quando?

Declaro que o texto que apresento é da minha autoria, sendo exclusivamente responsável pelo respectivo conteúdo e citações efectuadas.

Sesimbra, 16 de Abril de 2013 (S. Bento José Labre).

José P. Ribeiro de Albuquerque

Aluno 1660 FDUNL – 3º ciclo

¹⁰ Lembremos Alexis Curvers a quem é atribuída a frase de que «A unidade da Europa nunca foi alcançada por aqueles políticos que devem a própria importância e fortuna à sua divisão... Seria como se a publicidade dos fechos *éclair* fosse confiada aos fabricantes de botões».

¹¹ Rodrigues, Anabela Miranda. “A Internacionalização e a Europeização do Direito Penal - Entre a Unificação e a Harmonização.” In *Internacionalização do direito no Novo Século*. Jorge de Figueiredo Dias (org.). Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 235.