

# A PROCURADORIA EUROPEIA E O EXERCÍCIO TRANSNACIONAL DA AÇÃO PENAL RELATIVAMENTE AOS CRIMES QUE LESEM OS INTERESSES FINANCEIROS DA UNIÃO EUROPEIA

MARGARIDA SANTOS

**Resumo**: com o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia, inicia-se uma nova etapa no Direito Penal da União Europeia, que passa, pela primeira vez, a abarcar o que há mais de vinte anos vinha sendo idealizado: a existência de um exercício transnacional da ação penal através da criação de uma Procuradoria Europeia. Este regulamento estabelece um modelo de intervenção penal na União Europeia novo, complexo, de multicamadas, onde se desenha um sistema de competências partilhadas entre a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais no exercício da ação penal relativamente aos crimes que lesam os interesses financeiros da União Europeia, tal como são definidos na Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017 (Diretiva PIF). Este trabalho tem como objetivo principal analisar o objeto material de atuação da Procuradoria Europeia, à luz destes instrumentos jurídicos, acentuando alguns desafios e inquietações que emergem no âmbito deste novo modelo de intervenção penal em curso.

**Palavras-chave**: Procuradoria Europeia; Regulamento (UE) 2017/1939; novo modelo de intervenção penal; exercício transnacional da ação penal; âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia; proteção dos interesses financeiros da União Europeia.

**Sumário**: Introdução. II. O Regulamento (UE) 2017/1939 e o exercício transnacional da ação penal pela Procuradoria Europeia. III. O objeto material de atuação da Procuradoria Europeia: os crimes que lesam os interesses financeiros da União Europeia. IV. Considerações finais.

## 1. INTRODUÇÃO

A conceção de um exercício transnacional da ação penal é uma temática que se discute há mais de 20 anos, tendo este debate sido intensificado nos

---

\* Algumas das reflexões presentes neste artigo constam já do nosso: “A Procuradoria Europeia, a democracia económica e a ação penal dos crimes que lesam os interesses financeiros da União Europeia”, in CARVALHO, Maria Miguel, MESSA, Ana Flávia, NOHARA, Irene Patrícia (coord.), *Democracia Económica e Responsabilidade Social nas Sociedades Tecnológicas*, Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, ebook, 2019, disponível em “<http://bit.ly/demo-economica-dn>”, pp. 187-206, para onde remetemos. Foram feitas, no entanto, atualizações e desenvolvimentos. Ver, também, entre outros, o nosso: *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa, Rei dos Livros, 2016.

últimos anos<sup>1</sup>. Neste caminho, com passos relevantes, foi consagrada pela primeira vez uma expressa base jurídica para a instituição de uma Procuradoria Europeia no artigo 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), remetendo-se a definição da estrutura e dos poderes da Procuradoria Europeia para um regulamento.

No n.º 1 do artigo 86.º do TFUE estabelece-se a possibilidade de o Conselho criar uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust. Determina-se, no n.º 2 deste artigo, o âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia: “infrações lesivas dos interesses financeiros da União” contempladas no n.º 1. Além disso, nos termos do n.º 4 deste artigo, prevê-se a possibilidade de o Conselho estender o âmbito de competência material da Procuradoria à “criminalidade grave com dimensão transfronteiriça”. Esta decisão pode ser simultânea ou posterior à criação da Procuradoria Europeia e será adotada por unanimidade do Conselho, após aprovação do Parlamento e consulta à Comissão.

Como já noutro escrito acentuámos<sup>2</sup>, o artigo 86.º do TFUE abarcou, de certa forma, os dois domínios de criminalidade, sintetizando os dois entendimentos existentes acerca da “mais-valia” da Procuradoria Europeia<sup>3</sup>, acolhendo-se uma visão mais ampla da Procuradoria Europeia<sup>4</sup>.

Em julho de 2013, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de regulamento relativa à criação da Procuradoria Europeia<sup>5</sup>, onde se optou, pelo

<sup>1</sup> Para uma síntese do caminho percorrido até à efetiva consagração no Tratado vigente, ver o nosso, *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Rei dos Livros, Lisboa, 2016 pp. 225 e ss. Sobre a criação de uma Procuradoria Europeia, ver, já, entre outros, ainda, GEELHOED, Willem, ERKELENS, Leendert Hendrik, MEIJ, Arjen (Eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2018; WEYEMBERGH, Anne, BRIÈRE, Chloé, *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*, Study for the Libe Committee, European Parliament, 2016, disponível em “[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL\\_STU\(2016\)571399\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf)”; LIGETI, katalin, *Toward a Prosecutor for the European Union. Volume 1. A comparative analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013.

<sup>2</sup> Ver o nosso *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa, Rei dos Livros, 2016, pp. 294 e ss.. Ver LIGETI, katalin, “Approximation of substantive criminal and the establishment of the European Public Prosecutor’s Office”, in GALLI, Francesca, WEYEMBERGH, Anne (Ed.), *Approximation of substantive criminal law in the EU — The way forward*, Editions de l’Université de Bruxelles, Belgium, 2013, pp. 75 e 76.

<sup>3</sup> Com efeito, enquanto, v.g., uns Estados-Membros pretendiam apenas reforçar os mecanismos de prossecução quanto às ofensas contra os interesses financeiros da União Europeia, vendo a Procuradoria Europeia como “um serviço especializado” com um âmbito de atuação restrito apenas às ofensas que afetem, *grosso modo*, o orçamento da União Europeia, outros entendiam que se deveria ir mais além, vendo a Procuradoria Europeia num contexto mais amplo, no âmbito da construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça, importante para combater a criminalidade grave transfronteiriça ou organizada.

<sup>4</sup> Cumpre acentuar que os Estados-Membros se opuseram, no âmbito da localização sistemática da Procuradoria Europeia no Tratado de Lisboa, à sua inserção no Capítulo referente ao orçamento da União Europeia, designadamente no artigo 325.º do TFUE, assim se espelhando a ideia de que a Procuradoria Europeia terá de ser perspetivada, pelo menos em abstrato, como um “órgão europeu” promotor do espaço de liberdade, segurança e justiça.

<sup>5</sup> Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia — COM(2013) 534 final. Para uma análise desta proposta e dos seus desenvolvimentos posteriores, ver o

menos num primeiro momento, pela restrição do âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia à proteção dos *interesses financeiros da União Europeia*. Esta opção, como temos vindo a sublinhar, transparece a necessidade de obtenção de consenso político, face aos argumentos existentes, de diferentes quadrantes [políticos, académicos, da *praxis* judiciária, (...)]<sup>6</sup>, que espelham, em certa medida, a vontade (nem sempre expressa) na manutenção da *soberania* penal dos Estados-Membros. Ademais, justificou-se esta opção na necessidade de fazer face a um período de consolidação orçamental<sup>7</sup>.

Após um longo e difícil debate, em que não se verificou a necessária unanimidade, em 31 de outubro de 2017, foi publicado o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (Regulamento)<sup>8</sup>.

---

nosso “A Proposta de Regulamento da Procuradoria Europeia — um primeiro olhar”, in *Direito na Lusofonia — Cultura, direito humanos e globalização, 1.º Congresso Internacional de Direito na Lusofonia*, Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2016 e “A Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia — *quo vadis?*”, in PITON, André, CARNEIRO, Ana Teresa (Orgs.) *Liber Amicorum Manuel Simas Santos*, Rei dos Livros, Lisboa, 2016.

<sup>6</sup> A este propósito, v. o estudo baseado nos inquéritos realizados a práticos judiciários nacionais e da UE — MARIANNE WADE (COORD.), *EuroNEEDs, Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System*, Max-Planck-Institute für ausländisches und internationales Strafrecht, Preliminary report, 2011, disponível em “[http://www.mpicc.de/shared/data/pdf/euroneeds\\_report\\_jan\\_2011.pdf](http://www.mpicc.de/shared/data/pdf/euroneeds_report_jan_2011.pdf)” e MARIANNE L. WADE, “A European public prosecutor: potential and pitfalls”, *Crime Law Soc Change*, mar., 2013, disponível em “[http://download.springer.com/static/pdf/940/art%253A10.1007%252Fs10611-012-9406-x.pdf?auth66=1382393008\\_5cf47e301d19135857c7d662fc76fc0d&ext=.pdf](http://download.springer.com/static/pdf/940/art%253A10.1007%252Fs10611-012-9406-x.pdf?auth66=1382393008_5cf47e301d19135857c7d662fc76fc0d&ext=.pdf)”, bem como, ainda que de forma indireta os pareceres fundamentados dos Paramentos nacionais no âmbito do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade (Protocolo n.º 2 anexo aos Tratados) — uma leitura dos vários pareceres dos Paramentos nacionais pode realizar-se em “<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do>”.

<sup>7</sup> Ver a Exposição de Motivos constante da Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia — COM(2013) 534 final, onde se justifica a necessidade de prevenção e repressão dos crimes que lesam os *interesses financeiros da União Europeia*, num período de consolidação orçamental. Ver também, por exemplo, CSONKA, Peter, “General presentation of the proposal and main issues: the state of negotiations, solutions reached and main issues to be resolved”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, pp. 69 e 70.

<sup>8</sup> Comparando a versão (inicial) apresentada pela Comissão Europeia com o texto do Regulamento, como já noutro escrito acentuámos, verifica-se “uma limitação da ambição de integração, inexistindo a verdadeira revolução preconizada na Proposta elaborada pela Comissão em 2013. Com efeito, assistiu-se a uma mudança da própria estrutura da Procuradoria Europeia e a uma redução dos instrumentos e medidas de investigação constantes da inicial proposta, que nos fazem questionar a eficácia da Procuradoria Europeia no exercício da ação penal relativamente aos crimes que lesam os interesses financeiros da UE” — cfr. Santos, Margarida, “Conclusões: A Procuradoria Europeia e a futura arquitetura para a justiça criminal na UE — questões emergentes”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.). *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Braga, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, 2017,

O Regulamento foi publicado no dia 31 de outubro de 2017 e entrou em vigor em 20 de novembro de 2017, já com a participação de 20 Estados-Membros<sup>9</sup>, a que, entretanto, se juntaram mais 2<sup>10</sup>.

A data em que a Procuradoria Europeia, com base na cooperação reforçada, assumirá as suas funções de investigação e ação penal será fixada pela Comissão, sob proposta que o Procurador-Geral Europeu apresentará, não podendo ser anterior a 3 anos após a entrada em vigor do Regulamento (artigo 120.º do Regulamento).

Tem sido apontado o ano de 2020 como meta a alcançar para a “atuação plena” da Procuradoria Europeia, estando em curso a preparação de todos os procedimentos necessários à sua execução<sup>11</sup> e as necessárias adaptações aos ordenamentos jurídicos nacionais. Na verdade, apesar de o Regulamento ser aplicável diretamente a todos os Estados-Membros participantes na “cooperação reforçada”, afigura-se necessária, desde logo, a realização de “ajustamentos” (profundos?), designadamente nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros<sup>12</sup>.

Refira-se, ainda, que, numa altura em que “a execução” deste Regulamento está em curso, a Comissão Europeia “renova” o debate em torno de uma questão controversa: a da definição do âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia, emitindo uma Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu destinada a alargar as competências da Procuradoria

---

disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policia\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policia_ue_implementacao_da_pe/)”, p. 220.

<sup>9</sup> Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Checa e Roménia.

<sup>10</sup> A Comissão Europeia confirmou a participação dos Países Baixos, em 1 de agosto de 2018 (JO L 196 de 2 de agosto de 2018) e em 7 de agosto de 2018, a participação de Malta (JO L 201 de 8 de agosto de 2018).

<sup>11</sup> Como os relacionados com a nomeação de um diretor administrativo interino, a seleção do procurador-geral europeu [cfr. o Aviso de Publicação de uma vaga de procurador-geral europeu — Luxemburgo Agente temporário AD 15 (2018/C 418 A/01)], dos procuradores europeus [em Portugal, por exemplo, ver o Diário da república n.º 1/2019, Série II de 2 de janeiro de 2019 (Aviso n.º 5/2019)], sobre o processo de candidatura para a seleção de candidatos a designar pelo Estado Português para seleção e nomeação, pelo Conselho da União Europeia, do Procurador Europeu Nacional na Procuradoria Europeia, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017] e a elaboração do orçamento.

<sup>12</sup> Em Portugal, por exemplo, está já em curso a elaboração de uma Proposta de lei para “assegurar a execução do Regulamento da Procuradoria Europeia”, onde se estipulam “os termos em que se processa a articulação e a cooperação entre as autoridades nacionais e a Procuradoria Europeia no exercício das funções que esta exerce em território nacional relativamente aos crimes da sua competência, (...) o procedimento interno de designação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu, (...) a designação e o estatuto dos Procuradores Europeus Delegados nacionais (...) [e] procede-se à identificação do tribunal de instrução criminal competente para a prática dos atos jurisdicionais relativos ao inquérito quanto aos crimes da competência da Procuradoria Europeia e à identificação da autoridade nacional competente para efeitos de comunicações, informações e consultas, nos termos do Regulamento da Procuradoria Europeia” — cfr. a Exposição de Motivos da Proposta de lei n.º 192/XIII, aprovada pelo Conselho de Ministros no dia 14 de março de 2019.

Europeia “aos crimes terroristas transnacionais”<sup>13</sup>. Pretende-se, pois, primeiramente, que o Conselho Europeu altere o disposto no artigo 86.º, n.ºs 1 e 2, do TFUE de modo a alargar a competência material da Procuradoria Europeia a todos, alguns ou apenas um dos “crimes graves com dimensão transfronteiriça”. Aí se refere que “é necessária uma dimensão europeia mais forte para garantir um acompanhamento judicial uniforme, eficaz e eficiente destes crimes em todo o espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça. Os crimes terroristas afetam todos os Estados-Membros e a União no seu conjunto, razão pela qual deve ser considerada uma solução a nível europeu. Neste contexto, parece demonstrado que a Procuradoria Europeia pode acrescentar valor à luta contra crimes terroristas e à resolução das lacunas identificadas”<sup>14</sup>. O debate carece, também por isso, de ser intensificado neste ponto, como, de resto, sempre sublinhámos<sup>15</sup>.

Se compreendemos a necessidade de se avançar para uma “Europa que protege [os cidadãos]”, onde a Procuradoria Europeia pode efetivamente “colmatar as lacunas existentes”<sup>16</sup>, cremos que se afigura este “avanço” prematuro<sup>17</sup>.

No presente trabalho pretende-se dar conta dos traços principais deste novo órgão da União Europeia (a Procuradoria Europeia), com a função de investigar e exercer a ação penal relativamente aos autores e cúmplices das

---

<sup>13</sup> Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu — Uma Europa que protege: uma iniciativa destinada a alargar as competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas transnacionais — COM(2018) 641 final.

<sup>14</sup> Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu — Uma Europa que protege: uma iniciativa destinada a alargar as competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas transnacionais — COM(2018) 641 final (p. 9).

<sup>15</sup> Sobre o tema, ver o nosso *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa: Rei dos Livros, 2016, entre outras, pp. 295 e ss..

<sup>16</sup> Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu — Uma Europa que protege: uma iniciativa destinada a alargar as competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas transnacionais — COM(2018) 641 final, p. 8.

<sup>17</sup> Ver o nosso *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa: Rei dos Livros, 2016, entre outras, p. 328. Como aí encarámos, “[u]m modelo de intervenção penal limitado aos interesses financeiros parece-nos ser a possibilidade adequada e viável no momento presente. Com efeito, em prol da defesa do princípio da legalidade da intervenção penal, a concretização de uma Procuradoria Europeia terá de estar associada à definição do âmbito material de atuação através do método da unificação, onde através de regulamento se definam, de forma uniforme e equivalente, os tipos legais de crime, no “espaço único da União”. Neste sentido, somos de entendimento que “[n]o que diz respeito àqueles — outros — interesses, que poderemos, *grosso modo*, abarcar como incluídos na definição constante no n.º 4 do artigo 86.º do TFUE (“criminalidade grave com dimensão transfronteiriça), designados por muitos como os interesses da União «*hard-core*», atendendo à ainda insuficiente reflexão acerca da natureza dos interesses em causa, por um lado, e apenas à possível harmonização através de diretivas, por outro, parecem inexistir condições para que se avance para este âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia”. Desde logo, cremos que “o nível de harmonização alcançado até agora neste âmbito torna inviável, segundo cremos, uma coerente, igual, certa e precisa atuação da Procuradoria Europeia no exercício da ação penal” (p. 329).

infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, tal como definidas na Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (Diretiva PIF). Em especial, pretende-se clarificar o objeto material de atuação da Procuradoria Europeia, “definido” de forma altamente complexa, colocando-se algumas questões e desafios que o texto do Regulamento e da Diretiva sugerem.

## **2. O REGULAMENTO (UE) 2017/1939 E O EXERCÍCIO TRANSNACIONAL DA AÇÃO PENAL PELA PROCURADORIA EUROPEIA**

O Regulamento (UE) 2017/1939 fixa o estatuto da Procuradoria Europeia, define as funções, as condições de funcionamento, as regras de procedimento, as regras sobre o controlo jurisdicional da sua atividade processual, as relações com os Estados Membros não participantes na Procuradoria Europeia e com os Estados terceiros. Contém 11 capítulos: “Objecto e definições”; “Instituição, funções e princípios de base da Procuradoria Europeia”; “Estatuto, estrutura e organização da Procuradoria Europeia”; “Competência e exercício da competência da Procuradoria Europeia”; “Regras processuais aplicáveis às investigações, medidas de investigação, ação penal e alternativas à ação penal”; “Garantias processuais”; “Tratamento de informações”; “Proteção de dados”; “Disposições financeiras e em matéria de pessoal”; “Disposições relativas às relações da Procuradoria Europeia com os seus parceiros”; “Disposições gerais”.

No que concerne aos aspetos institucionais mais relevantes, a Procuradoria Europeia é um órgão da União dotado de personalidade jurídica (artigo 3.º do Regulamento), que goza de garantias de independência (artigo 6.º do Regulamento) e que responde perante o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia pelas atividades gerais, aos quais apresenta um relatório anual (artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento).

Quanto ao estatuto e estrutura da Procuradoria Europeia (artigos 8.º e ss. do Regulamento), a Procuradoria Europeia “é um órgão indivisível da União e funciona como entidade única com estrutura descentralizada” (artigo 8.º, n.º1), sendo organizada a nível central pela Procuradoria Central (constituída pelo Colégio<sup>18</sup>, pelas Câmaras Permanentes<sup>19</sup>, pelo Procurador-Geral

---

<sup>18</sup> Na esteira do artigo 9.º, n.º 1: “o Colégio da Procuradoria Europeia é constituído pelo Procurador-Geral Europeu e por um Procurador Europeu por cada Estado-Membro. O Procurador-Geral Europeu preside às reuniões do Colégio e é responsável pela sua preparação”. De acordo com o artigo 9.º, n.º 2, “o Colégio reúne regularmente e é responsável pela supervisão geral das atividades da Procuradoria Europeia. Toma decisões sobre questões estratégicas e questões gerais decorrentes de casos individuais, especialmente no intuito de assegurar a coerência, eficiência e coesão da política de ação penal seguida pela Procuradoria Europeia em toda a União, bem como sobre outros assuntos especificados no presente regulamento. O Colégio não se envolve em decisões operacionais tomadas no âmbito de

Europeu<sup>20</sup>, pelos Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos<sup>21</sup>, pelos Procuradores Europeus<sup>22</sup> e pelo Diretor Administrativo<sup>23</sup> — n.º 3 do artigo 8.º) e a nível

---

casos individuais...”. Além disso, de acordo com o n.º 3 do artigo 9.º, “o Colégio cria Câmaras Permanentes sob proposta do Procurador-Geral Europeu e de acordo com o regulamento interno da Procuradoria Europeia”.

<sup>19</sup> De acordo com o artigo 10.º, n.º 1, “as Câmaras Permanentes são presididas pelo Procurador-Geral Europeu ou por um dos Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos, ou por um Procurador Europeu nomeado como presidente nos termos do regulamento interno da Procuradoria Europeia. Para além do presidente, as Câmaras Permanentes têm mais dois membros permanentes...”.

Relativamente às suas funções, na esteira do artigo 10.º, n.º 2, “as Câmaras Permanentes acompanham e orientam as investigações e ações penais conduzidas pelos Procuradores Europeus Delegados. Asseguram também a coordenação das investigações e das ações penais nos processos transfronteiriços, e asseguram a aplicação das decisões tomadas pelo Colégio. Após examinar um projeto de decisão proposto pelo Procurador Europeu Delegado competente, as Câmaras Permanentes decidem quanto às seguintes questões: deduzir acusação; arquivamento; aplicar procedimento penal simplificado; reenviar um processo para as autoridades nacionais; reabrir investigação; dar instruções ao Procurador Europeu Delegado para iniciar uma investigação quando não tenha sido aberta nenhuma investigação; dar instruções ao Procurador Delegado Europeu para exercer o direito de avocação; redistribuir processos (...)”. Refira-se, ainda, que, face ao artigo 10.º, n.º 5, “a Câmara Permanente competente, através do Procurador Europeu que supervisiona a investigação ou a ação penal, pode, em conformidade com o direito nacional aplicável, dar instruções em casos concretos ao Procurador Europeu Delegado competente quando tal for necessário para a direção eficiente da investigação ou ação penal, no interesse da justiça ou a fim de assegurar a coerência de funcionamento da Procuradoria Europeia”.

<sup>20</sup> Na esteira do artigo 11.º, n.º 1, “o Procurador-Geral Europeu dirige a Procuradoria Europeia. O Procurador-Geral Europeu organiza os trabalhos da Procuradoria Europeia, dirige as suas atividades e toma decisões em conformidade com o presente regulamento e com o seu regulamento interno da Procuradoria Europeia”.

<sup>21</sup> Na esteira do artigo 11.º, n.º 2, “são nomeados dois Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos para coadjuvar o Procurador-Geral Europeu no desempenho das suas funções e substituí-lo em caso de ausência ou impedimento”.

<sup>22</sup> De acordo com o artigo 12.º, n.º 1, “em nome das Câmaras Permanentes e em conformidade com as instruções que delas tiverem recebido, os Procuradores Europeus supervisionam as investigações e ações penais pelas quais são responsáveis os Procuradores Europeus Delegados competentes nos respetivos Estados-Membros de origem. Os Procuradores Europeus apresentam sumários dos processos sob sua supervisão e, sempre que aplicável, propostas de decisões a tomar pelas referidas Câmaras, com base nos projetos de decisão elaborados pelos Procuradores Europeus Delegados”.

Na esteira do artigo 12.º, n.º 3, “num caso concreto e em conformidade com o direito nacional aplicável e com as instruções dadas pela Câmara Permanente competente, os Procuradores Europeus supervisores podem dar instruções ao Procurador Europeu Delegado competente, quando tal for necessário para a direção eficiente da investigação ou ação penal, no interesse da justiça ou a fim de assegurar o funcionamento coerente da Procuradoria Europeia”.

Face ao artigo 12.º, n.º 5, “os Procuradores Europeus funcionam como ligação e canal de informação entre as Câmaras Permanentes e os Procuradores Europeus Delegados nos respetivos Estados-Membros de origem. Acompanham o cumprimento das funções da Procuradoria Europeia nos respetivos Estados-Membros, em estreita consulta com os Procuradores Europeus Delegados, e asseguram, em conformidade com o presente regulamento e com o regulamento interno da Procuradoria Europeia, que todas as informações pertinentes sejam fornecidas pela Procuradoria Central aos Procuradores Europeus Delegados e vice-versa.

<sup>23</sup> Sobre as responsabilidades do Diretor Administrativo, que gere a Procuradoria Europeia em termos administrativos e orçamentais e é o seu representante legal para estes efeitos, ver artigo 19.º do Regulamento.



descentralizado (enformado pelos Procuradores Europeus Delegados, localizados nos Estados-Membros<sup>24</sup>).

Quanto à missão e competência, os artigos 22.º e ss. do Regulamento estabelecem que a Procuradoria Europeia terá competência para investigar, exercer a ação penal e levar a julgamento os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, nos termos das disposições do Regulamento e da Diretiva PIF, como a seguir analisaremos, prevendo-se ainda uma competência acessória descrita no artigo 25.º do Regulamento (artigo 22.º, n.º 3, do Regulamento).

### 3. O OBJETO MATERIAL DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA EUROPEIA

Importa agora dar conta das principais disposições que estabelecem o âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia e sobre elas tecer algumas críticas.

A competência material da Procuradoria Europeia e o seu exercício são definidos nos artigos 22.º a 25.º do Regulamento e na Diretiva PIF.

Na esteira do Regulamento (artigo 22, n.º 1), *(i) a título principal*, a competência da Procuradoria Europeia diz respeito às infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União nos termos da Diretiva PIF, tal como transposta para o direito nacional, o que inclui, como a seguir se desenvolverá, a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE<sup>25</sup>, o branqueamento de capi-

<sup>24</sup> De acordo com o artigo 13.º, n.º 1, “os Procuradores Europeus Delegados agem em nome da Procuradoria Europeia nos respetivos Estados-Membros e têm as mesmas competências que os procuradores nacionais no que respeita a investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento, além das competências específicas e do estatuto que o presente regulamento lhes confere, nas condições nele estabelecidas. Os Procuradores Europeus Delegados são responsáveis pelas investigações e ações penais que lançaram, que lhes foram atribuídas ou que tomaram a cargo exercendo o direito de advocação. Os Procuradores Europeus Delegados também seguem a orientação e as instruções da Câmara Permanente encarregada do processo, bem como as instruções do Procurador Europeu supervisor. Os Procuradores Europeus Delegados são também responsáveis por deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento, tendo, em especial, o poder de apresentar alegações, participar na recolha de meios de prova e interpor os recursos disponíveis segundo a lei nacional”. De acordo com o n.º 2, “em cada Estado-Membro *há dois ou mais Procuradores Europeus Delegados*” (itálico nosso). Refira-se que, na esteira do n.º 3, “os Procuradores Europeus Delegados *podem também exercer funções de procuradores nacionais, desde que tal não os impeça de cumprir as obrigações que lhes incumbem por força do presente regulamento*. Informam o Procurador Europeu supervisor de que lhes foram atribuídas essas funções. Se, a dado momento, um Procurador Europeu Delegado estiver impedido de exercer as suas funções de Procurador Europeu Delegado pelo facto de estar a exercer funções de procurador nacional, dá disso conhecimento ao Procurador Europeu supervisor, que consulta os ministérios públicos nacionais competentes a fim de determinar se deve ser dada prioridade às funções previstas no presente regulamento. O Procurador Europeu pode propor à Câmara Permanente que redistribua o processo a outro Procurador Europeu Delegado no mesmo Estado-Membro ou que conduza ele próprio as investigações nos termos do artigo 28.º, n.ºs 3 e 4” (itálico nosso).

<sup>25</sup> Este artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento esclarece, na linha do estipulado no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva PIF, que relativamente a um dos tipos de fraude — às fraudes relativamente aos



tais, a corrupção e a apropriação ilegítima (artigo 3.º e 4.º da Diretiva PIF), sendo igualmente competente, a *título secundário*, (ii) quanto às infrações relativas à participação numa organização criminosa<sup>26</sup>, se a atividade criminosa dessa organização consistir sobretudo na prática daquelas infrações (n.º 3 do mesmo artigo) e (iii) quanto a “qualquer outra infração penal que esteja indissociavelmente ligada” àquelas infrações lesivas dos interesses financeiros, sendo que relativamente àquelas infrações “conexas” a competência só pode ser exercida nos termos do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento. Ora, cumpre desde já advertir, como *infra* iremos dar conta, que muitas interrogações e dúvidas nos acercam neste campo.

Desde logo, a título prévio, pode-se questionar a própria opção da base legal da competência material da Procuradoria Europeia, que, em abstrato, poderia assentar nos artigos 83.º, 86.º ou 325.º, todos do TFUE. Depois das difíceis negociações, acabou por vingar a base legal do artigo 83.º, n.º 2, do TFUE. Cremos, contudo, tal como alguma doutrina perfilha, que seria preferível que a base legal fosse a do artigo 86.º do TFUE (ou eventualmente a do 325.º do TFUE), onde o regulamento da Procuradoria Europeia igualmente definisse as infrações sob a alçada da Procuradoria Europeia<sup>27</sup>.

Com efeito, somos de entendimento que o modelo gizado com base no Regulamento e na Diretiva PIF afigura-se um modelo espartilhado, podendo germinar assimetrias no exercício da ação penal por parte da Procuradoria Europeia, desde logo, em função legislação penal aplicável. De forma perfunctória, podemos referir, desde já, que o nível de harmonização pretendido na Diretiva PIF, especialmente no que diz respeito às sanções máximas

---

recursos próprios do IVA —, a Procuradoria Europeia só é competente quando os atos ou omissões intencionais em causa (i) estejam relacionados com o território de dois ou mais Estados-Membros e (ii) envolvam prejuízos totais de pelo menos 10 milhões de euros.

<sup>26</sup> Tal como definidas na Decisão-Quadro 2008/841/JAI, tal como transposta para o direito nacional.

<sup>27</sup> Sobre este assunto já nos dedicamos noutra sede. Ver o nosso, “O quadro legislativo (substantivo) da Procuradoria Europeia — Algumas reflexões”, in MOTA, Helena et. al. (coord.), *XX Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2017 e “The definition of the competence *ratione materiae* of the European Public Prosecutor’s Office and the substantive legality principle — the way forward”, *Portuguese Law Review*, n.º 0, Vol. 1, Spring 2016, disponível em “<http://portugueselawreview.pt/current-issue.html>”. Ver, ainda, entre outros, LIGETI, katalin, “Approximation of substantive criminal and the establishment of the European Public Prosecutor’s Office”, in GALLI, Francesca, WEYEMBERG, Anne (Ed.), *Approximation of substantive criminal law in the EU — The way forward*, Editions de l’Université de Bruxelles, Belgium, 2013, especialmente pp. 75 e ss. e VERVAELE, John A. E., “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office: *Lex incerta and unpraevia?*”, *ERA Forum*, Vol. 15, Issue 1, June 2014, p. 90 (para uma versão atualizada v. JOHN VERVAELE, “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s office: a harmonised national patchwork?”, *Centro Studi di Diritto Penale Europeo*, disponível em “<http://dirittopenaleeuropeo.it/wp-content/uploads/2015/10/Vervaele-2014-15.pdf>”); SICURELLA, Rosaria, “Setting up a European Criminal policy for the Protection of EU Financial interests: guidelines for a coherent definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor’s Office”, in LIGETI, katalin, (Ed.), *Toward a Prosecutor for the European Union. Volume 1: A Comparative Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013, pp. 885 e ss..

aplicáveis (inexistem as sanções mínimas como previsto na versão inicial da Proposta PIF<sup>28</sup>), à autoria e cumplicidade, à responsabilidade das pessoas coletivas e aos prazos de prescrição (finalmente inseridos), afigura-se “modesto”<sup>29</sup>. Ora, sobretudo se atentarmos que este exercício transnacional da ação penal assentará, desde logo, na transposição nacional da Diretiva PIF — uma vez que este instrumento jurídico é a base (principal) que “define” os crimes que cabem no exercício da ação penal da Procuradoria Europeia —, as (eventuais) divergências no contexto da transposição da Diretiva PIF poderão assumir contornos relevantes. Com efeito, revela-se necessária a realização de um exame minucioso das implementações nacionais da Diretiva PIF, com consequências em caso de falhas ou inconsistências na legislação nacional<sup>30</sup>.

Ademais, atendendo à arquitetura do artigo 25.º, n.º 3, al. a), do Regulamento, o exercício concreto de competências sobre as infrações indissociavelmente ligadas às “infrações principais”, que assenta na gravidade das sanções previstas no direito nacional, poderá originar discrepâncias nesta regra de conexão.

Importa agora analisar brevemente as disposições da Diretiva PIF, dando conta, ainda que perfunctoriamente, de algumas das inovações relativamente à Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias de 26 de julho de 1995 (Convenção PIF) e seus Protocolos<sup>31</sup>.

No âmbito das definições (al. a) do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva PIF), entende-se por *interesses financeiros da União*: “todas as receitas, despesas

<sup>28</sup> Ver artigo 8.º (“Penas de prisão mínimas”) e artigo 9 (“Tipos de sanções mínimas aplicáveis às pessoas coletivas”), da Proposta de Diretiva sobre a proteção dos interesses financeiros — COM(2012) 363 final.

<sup>29</sup> Assim, MARLETTA, Angelo, “The material competence of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) and the PIF Directive”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, p. 93 e SANTOS, Margarida, “Conclusões — A Procuradoria Europeia e a futura arquitetura para a justiça criminal na União Europeia: questões emergentes”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, p. 22.

<sup>30</sup> Cfr. MARLETTA, Angelo, “The material competence of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) and the PIF Directive”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, p. 94, nota 34.

<sup>31</sup> Cfr. Primeiro Protocolo de 27 de setembro de 1996; Protocolo de 29 de novembro de 1996 relativo à interpretação da Convenção PIF e dos seus Protocolos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e Segundo Protocolo de 19 de junho de 1997.

e ativos cobertos por, adquiridos através de ou devidos a: (i) o orçamento da União; (ii) os orçamentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União criados nos termos dos Tratados, ou os orçamentos por eles geridos e controlados direta ou indiretamente”. Esta definição afigura-se uma inovação relativamente à Convenção PIF<sup>32</sup>.

Ainda nas definições, esclarece-se que relativamente às receitas provenientes dos recursos próprios do IVA, a diretiva apenas se aplica “aos casos de infrações graves ao sistema comum do IVA”, ou seja, “caso os atos ou omissões intencionais definidos no artigo 3.º, n.º 2, al. d), estejam relacionados com o território de dois ou mais Estados-Membros da União e envolvam prejuízos totais de, pelo menos, 10 000 000 EUR”<sup>33</sup>.

Relativamente à competência a *título principal*, retomando o fio de novelo atrás deixado solto, de forma sumária, o objeto de atuação da Procuradoria Europeia abarca os crimes de fraude lesiva dos interesses financeiros (artigo 3.º da Diretiva PIF), bem como outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia contempladas no artigo 4.º da Diretiva — branqueamento de capitais (artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva PIF), corrupção passiva e ativa (artigo 4.º, n.º 2, al. a) e b), da Diretiva PIF) e apropriação ilegítima (artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva PIF).

Relativamente ao esquema da Diretiva PIF quanto à fraude lesiva dos interesses financeiros, no artigo 3.º, podemos dividi-la em: (i) fraude relativa às despesas não relacionadas com contratação pública; (ii) fraude relativa a despesas relacionadas com a contratação pública; (iii) fraude em relação a receitas distintas das receitas provenientes dos recursos próprios do IVA; e (iv) fraude em relação a receitas provenientes dos recursos próprios do IVA<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Para maiores desenvolvimentos, ver MARLETTA, Angelo, “The material competence of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) and the PIF Directive”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, pp. 79 e ss..

<sup>33</sup> Refira-se que a inclusão na Diretiva PIF da fraude em relação a receitas provenientes dos recursos próprios do IVA (que constava na versão inicial da respetiva Proposta e que durante as negociações foi retirada) vem em sequência do Acórdão *Taricco*, de 8 de setembro de 2015, Processo C-105/14. Para maiores desenvolvimentos, ver, entre outros, MARLETTA, Angelo, “The material competence of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) and the PIF Directive”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, especialmente pp. 85 e ss..

<sup>34</sup> No que concerne a despesas não relacionadas com contratação pública, são considerados fraude lesiva dos interesses financeiros da União: “os atos ou omissões relativos: (i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos ou de ativos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta; (ii)

Como *supra* indicámos, nos termos do artigo 4.º da Diretiva PIF, a Procuradoria Europeia terá competência no âmbito de “[o]utras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União”.

A competência da Procuradoria Europeia estende-se ao branqueamento de capitais — tal como descrito no artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2015/849 — quando envolva bens que sejam produto das infrações penais lesivas dos interesses financeiros (artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva PIF).

A Procuradoria Europeia terá também competência no âmbito dos crimes de corrupção passiva e ativa (artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva PIF). Na esteira das al. a) e b) do n.º 2 deste artigo, a corrupção passiva diz respeito “[a]o facto de um funcionário público solicitar ou receber, diretamente ou por interposta pessoa, vantagens de qualquer natureza, para si próprio ou para terceiros, ou aceitar a promessa de tais vantagens, para realizar, ou para se abster de realizar, um ato inerente às suas funções ou no exercício das mesmas, de modo que lese ou possa lesar os interesses financeiros da União”; e a corrupção ativa “[a]o facto de uma pessoa prometer, oferecer ou conceder, diretamente ou por interposta pessoa, uma vantagem de qualquer natureza a um funcionário público, para o próprio ou para terceiros, para realizar, ou para se abster de realizar, um ato inerente às suas funções ou no exercício

---

à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito; ou (iii) à aplicação ilegítima de tais fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos” — artigo 3.º, n.º 2, al. a).

Quanto às despesas relacionadas com contratação pública, são considerados fraude lesiva dos interesses financeiros da União “pelo menos quando cometidos tendo em vista um proveito ilícito em benefício do autor da infração ou de terceiros, causando prejuízo aos interesses financeiros da União, os atos ou omissões relativos: (i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos ou de ativos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta; (ii) à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito; ou (iii) à aplicação ilegítima de tais fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos, que lese os interesses financeiros da União” — artigo 3.º, n.º 2, al. b).

No que respeita a receitas distintas das receitas provenientes dos recursos próprios do IVA a que se refere a al. d), constituem fraude lesiva dos interesses financeiros da União “os atos ou omissões relativos: (i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a diminuição ilegal de recursos do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta; (ii) à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito; ou (iii) à aplicação ilegítima de um benefício, obtido legalmente, que produza o mesmo efeito” — artigo 3.º, n.º 2, al. c).

No que concerne a receitas provenientes dos recursos próprios do IVA, constituem fraude lesiva dos interesses financeiros da União “os atos ou omissões cometidos no âmbito de esquemas fraudulentos transfronteiriços, relativos: (i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos relativos ao IVA falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a diminuição dos recursos do orçamento da União; (ii) à não comunicação de uma informação relativa ao IVA, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito; ou (iii) à apresentação de declarações relativas ao IVA corretas para fins de dissimulação fraudulenta do não pagamento ou da criação ilícita de direitos a reembolso do IVA — artigo 3.º, n.º 2, al. c).

das mesmas, de modo que lese ou possa lesar os interesses financeiros da União”.

Ainda, a Procuradoria Europeia também terá competência no âmbito da apropriação ilegítima referida no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva PIF, sendo a introdução deste tipo legal uma inovação relativamente à Convenção PIF e aos seus Protocolos. Para efeitos da Diretiva PIF, a apropriação ilegítima refere-se “[a]o facto de um funcionário público, direta ou indiretamente encarregado da gestão de fundos ou de ativos, afetar ou desembolsar fundos, ou se apropriar de ativos ou utilizar ativos para fins contrários ao objetivo para o qual estavam previstos de modo que lese os interesses financeiros da União”.

O artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva PIF, dá-nos uma noção de “funcionário público” para os crimes de corrupção e de apropriação ilegítima mais ampla do que a constante no anterior Protocolo da Convenção PIF de 96, que tinha uma noção minimalista. De resto, de certa forma, “parece captar melhor a realidade moderna da administração compartilhada e indireta de fundos e ativos da UE”<sup>35</sup>.

O conceito de “funcionário público” abrange, à luz das definições constantes das al. a) e b) do n.º 4 do artigo 4.º da Diretiva PIF, quer um “funcionário da União”<sup>36</sup> ou um “funcionário nacional”<sup>37</sup>, aqui se englobando “os funcionários nacionais de outros Estados-Membros e os funcionários nacionais

---

<sup>35</sup> Assim, ver MARLETTA, Angelo, “The material competence of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) and the PIF Directive”, in SANTOS, Margarida, MONTE, Mário Ferreira e MONTEIRO, Fernando Conde (coord.), *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos/Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2017, disponível em “[http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os\\_novos\\_desafios\\_cooperacao\\_jud\\_e\\_policial\\_ue\\_implementacao\\_da\\_pe/](http://www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_ue_implementacao_da_pe/)”, p. 88.

<sup>36</sup> Nos termos da al. a), ponto i), entende-se por “funcionário da União”: “uma pessoa que seja: — funcionário ou outro agente admitido por contrato pela União, na aceção do Estatuto dos Funcionários e do Regime aplicável aos Outros Agentes da União Europeia, estabelecidos pelo Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho (1) («Estatuto dos Funcionários»), ou — destacada para a União por um Estado-Membro ou por um organismo público ou privado, e que exerça funções equivalentes às exercidas pelos funcionários ou por outros agentes da União. Sem prejuízo das disposições relativas aos privilégios e imunidades constantes dos Protocolos n.ºs 3 e 7, são equiparados a funcionários da União os membros das instituições, dos órgãos e dos organismos da União criados nos termos dos Tratados, bem como o pessoal dessas entidades, desde que o Estatuto dos Funcionários não lhes seja aplicável”.

<sup>37</sup> Nos termos da al. a), ponto ii), entende-se por “funcionário nacional”: “uma pessoa definida como «funcionário» ou «funcionário público» no direito nacional do Estado-Membro ou do país terceiro em que exerce as suas funções”. Acrescenta-se que “[n]ão obstante, em caso de ação penal que diga respeito a um funcionário nacional de um Estado-Membro, ou a um funcionário nacional de um país terceiro, instaurada por outro Estado-Membro, este último só é obrigado a aplicar a definição de «funcionário nacional» na medida em que essa definição seja compatível com o seu direito nacional” e que “[a] expressão «funcionário nacional» inclui qualquer pessoa titular de um cargo executivo, administrativo ou judicial a nível nacional, regional ou local. Qualquer pessoa que exerça um cargo legislativo a nível nacional, regional ou local é equiparada a um funcionário nacional”.

de países terceiros” — al. a) —; bem como “[q]ualquer outra pessoa que assuma e exerça funções de serviço público que impliquem a gestão de interesses financeiros da União ou a tomada de decisões sobre os interesses financeiros da União nos Estados-Membros ou em países terceiros” — al. b).

Além do mais, e uma das temáticas mais problemáticas, nos termos do artigo 22.º do Regulamento, a Procuradoria Europeia também é competente no âmbito de outras infrações penais “indissociavelmente ligada[s]”, de acordo com o artigo 25.º n.º 3, do Regulamento<sup>38</sup>.

Com efeito, o Regulamento estabelece um regime (altamente) complexo de exercício de competência da Procuradoria Europeia, contemplando igualmente situações em que este órgão não poderá intervir, muito embora estejam em causa os crimes que lesam os interesses financeiros da União Europeia.

Desde logo, nos termos do artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento, as instituições, órgãos e organismos da União e as autoridades dos Estados-Membros competentes devem comunicar à Procuradoria Europeia qualquer conduta criminosa que caiba na sua competência à luz dos artigos 22.º e 25.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento, sendo que se a entidade nacional competente abrir uma investigação nesta matéria tem igualmente de informar, para que a Procuradoria Europeia decida se vai ou exercer o seu direito de avocação previsto no artigo 27.º do Regulamento.

Na verdade, como se estabelece no considerando 58 do Regulamento, “[a] competência da Procuradoria Europeia relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União deverá, regra geral, prevalecer sobre as reivindicações nacionais de competência, de modo a que a Procuradoria Europeia possa garantir a coerência e a direção das investigações e ações penais ao nível da União...”<sup>39</sup>.

Importa, agora, olhar para o regime relativo ao exercício — e não exercício — de competências da Procuradoria Europeia, previsto no artigo 25.º do Regulamento.

Com efeito, relativamente ao exercício da competência da Procuradoria Europeia, na esteira do artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento, no caso de a

---

<sup>38</sup> Como se refere no considerando 54 do Regulamento, “[a] investigação eficiente de infrações lesivas dos interesses financeiros da União e o princípio *ne bis in idem* podem exigir, em alguns casos, um alargamento da investigação a outras infrações ao abrigo do direito nacional, nos casos em que estas estejam indissociavelmente ligadas a uma infração lesiva dos interesses financeiros da União. A noção de infrações indissociavelmente ligadas deverá ser analisada à luz da jurisprudência pertinente que, para a aplicação do princípio *ne bis in idem*, mantém como critério relevante a identidade dos factos materiais (ou factos substancialmente idênticos), entendidos no sentido da existência de uma série de circunstâncias concretas indissociavelmente ligadas no tempo e no espaço”.

<sup>39</sup> Referindo-se no considerando 59 do Regulamento que deverá considerar-se existir “...repercussão a nível da União sempre que, por exemplo, uma infração penal tenha natureza e escala transnacional, sempre que essa infração envolva uma organização criminosa, ou sempre que o tipo específico de infração possa constituir uma ameaça grave para os interesses financeiros da União ou o crédito das instituições da União e a confiança dos seus cidadãos”.



Procuradoria Europeia decidir exercer a sua competência (abrindo a investigação ao abrigo do artigo 26.º ou mediante a decisão de fazer uso do seu direito de avocação ao abrigo do artigo 27.º), as autoridades nacionais competentes não exercerão a sua competência relativamente àquele facto criminoso. Não obstante, nos termos do n.º 6 do artigo 25.º, se não houver acordo entre a Procuradoria Europeia e os ministérios públicos nacionais quanto à questão de saber se o facto criminoso cai no leque de competências que *supra* designamos de competências a *título secundário*, as entidades nacionais competentes decidem a quem compete investigar o caso<sup>40</sup>.

Os n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Regulamento estabelecem *limitações* ao exercício da Procuradoria Europeia.

Nos termos do n.º 2, se uma infração penal que cabe na alçada da Procuradoria Europeia *tiver lesado ou for suscetível de lesar os interesses financeiros da União em menos de 10 mil euros*, a Procuradoria Europeia só pode exercer a sua competência em duas situações: (i) se “[o] processo tiver repercussões a nível da União que exijam que a Procuradoria proceda a uma investigação” — al. a); ou (ii) se “[o]s funcionários ou outros agentes da União Europeia, ou membros das instituições da União, puderem ser suspeitos de ter cometido a infração” — al. b).

Além disso, nos termos do n.º 3, a Procuradoria Europeia não irá exercer a sua competência relativamente às infrações penais que cabem na sua competência e reenviará o caso às entidades nacionais competentes nos termos do artigo 34.º, em duas distintas situações. Por um lado, (i) nas situações em que a sanção máxima prevista no direito nacional para uma infração abrangida pela competência a *título principal* (artigo 22.º, n.º 1) da Procuradoria Europeia for de *severidade igual ou inferior* à da sanção máxima para uma infração indissociavelmente ligada (artigo 22.º, n.º 3), a não ser que esta última infração tenha sido instrumental para cometer aquela infração — al. a)<sup>41</sup>; por outro, (ii) nas situações em que se presume que o prejuízo cau-

<sup>40</sup> Artigo 25.º, n.º 6: “em caso de desacordo entre a Procuradoria Europeia e os ministérios públicos nacionais a respeito da questão de a conduta criminoso estar abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 22.º, n.º 2 ou n.º 3, do artigo 25.º, n.º 2 ou n.º 3, as autoridades nacionais competentes para decidir da atribuição de competências relativas à ação penal a nível nacional decidem quem é competente para investigar o caso. Os Estados-Membros especificam qual a autoridade nacional que tomará decisões em matéria de atribuição de competências.”

<sup>41</sup> Como se estabelece no considerando 55 do Regulamento “[a] Procuradoria Europeia deverá ter o direito de exercer a sua competência quando as infrações estejam indissociavelmente ligadas e a infração lesiva dos interesses financeiros da União seja preponderante *em termos de gravidade da infração em causa*, conforme refletida nas sanções máximas suscetíveis de ser impostas” E no considerando 56: “[n]o entanto, a Procuradoria Europeia deverá ter também o direito de exercer a sua competência no caso de infrações indissociavelmente ligadas em que a infração lesiva dos interesses financeiros da União *não seja preponderante em termos de níveis de sanções*, mas em que se considere que a outra infração indissociavelmente ligada tem caráter acessório por ser meramente instrumental para a infração lesiva dos interesses financeiros da União, em particular quando essa outra infração tenha sido cometida com a principal finalidade de criar as condições para cometer a infração lesiva dos



sado ou suscetível de ser causado aos interesses financeiros da União Europeia pela prática de qualquer infração da competência da Procuradoria Europeia (com exceção da fraude relativa às despesas não relacionadas com a contratação pública, da fraude relativa às despesas relacionadas com a contratação pública e da fraude em relação a receitas provenientes dos recursos próprios do IVA)<sup>42</sup> não ultrapassa o prejuízo causado ou suscetível de ser causado a outra vítima — al. b)<sup>43</sup>.

Numa palavra, o Regulamento estabelece “um novo modelo de intervenção penal na União Europeia”, um “*tertium genus* de intervenção penal na UE”<sup>44</sup>, abarcando-se, pela primeira vez na história da União Europeia, o exercício transnacional da ação penal, ainda que limitado em termos materiais e processuais. Com efeito, este novo *modus* de intervenção penal assenta num modelo híbrido, de multicamadas, com partilha de competências entre a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais no exercício da ação penal dos crimes que lesem os *interesses financeiros da União Europeia*.

---

*interesses financeiros da União*, como por exemplo uma infração estritamente destinada a garantir os meios materiais ou legais para cometer a infração lesiva dos interesses financeiros da União, ou para assegurar o lucro ou o produto da mesma” (itálico nosso).

<sup>42</sup> Artigo 25.º, n.º 3, al. b), segundo parágrafo: “o primeiro parágrafo, al. b), do presente número não se aplica às infrações referidas no artigo 3.º, n.º 2, al. a), b) e d), da Diretiva (UE) 2017/1371, tal como transposta para o direito nacional”.

<sup>43</sup> Não obstante, face ao disposto no n.º 4 deste artigo, a Procuradoria Europeia poderá exercer a sua competência mesmo nas situações em que o prejuízo causado ou suscetível de ser causado aos interesses financeiros da União Europeia não ultrapassa o prejuízo causado ou suscetível de ser causado a outra vítima com o consentimento das entidades nacionais competentes, se este órgão da União Europeia estiver mais bem posicionado para o efeito: “A Procuradoria Europeia pode, com o consentimento das autoridades nacionais competentes, exercer a sua competência em relação às infrações referidas no artigo 22.º, nos casos que, de outro modo, seriam excluídos devido à aplicação do n.º 3, al. b), do presente artigo, se se afigurar que a Procuradoria Europeia está mais bem colocada para proceder à investigação ou à instauração da ação penal”.

Como se esclarece no considerando 60: “[c]aso não possa exercer a sua competência num caso específico por haver motivos para crer que o prejuízo causado ou suscetível de ser causado aos interesses financeiros da União não excede o prejuízo causado, ou suscetível de ser causado, a outra vítima, a Procuradoria Europeia deverá no entanto poder exercer a sua competência desde que esteja mais bem colocada para investigar ou intentar uma ação penal do que as autoridades do ou dos Estados-Membros em causa. Poderá afigurar-se que a Procuradoria Europeia está mais bem colocada sempre que, por exemplo, seja mais eficaz deixar a Procuradoria Europeia ocupar-se da investigação e ação penal relativas à infração penal em causa devido a esta ter natureza e escala internacional, quando essa infração envolva uma organização criminosa, ou sempre que um tipo específico de infração possa constituir uma ameaça grave para os interesses financeiros da União ou o crédito das instituições da União e a confiança dos seus cidadãos. Nesses casos, a Procuradoria Europeia deverá poder exercer a sua competência com o consentimento das autoridades nacionais competentes do(s) Estado(s)-Membro(s) quando tenha ocorrido um prejuízo para essa(s) outra(s) vítima(s)”.

<sup>44</sup> Cfr. o nosso *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa, Rei dos Livros, 2016, entre outras, na p. 343.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após um longo e difícil debate, foi publicado o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (Regulamento).

O texto do Regulamento estabelece “um novo modelo de intervenção penal na União Europeia”, um “*tertium genus* de intervenção penal na UE”, criando um sistema complexo, híbrido, de multicamadas, onde se desenha um sistema de competências partilhadas entre a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais no exercício da ação penal dos crimes que lesem os interesses financeiros da União Europeia.

O âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia é definido, a título principal, na Diretiva PIF, onde o nível de harmonização pretendido se afigura reduzido.

Ora, sobretudo se atentarmos que este exercício transnacional da ação penal dependerá, desde logo, da transposição nacional da Diretiva PIF, as (eventuais) divergências neste contexto poderão assumir contornos relevantes e problemáticos.

Nesta medida, revela-se mister que exista uma adequada monitorização da implementação da Diretiva PIF e que se alcance uma efetiva “harmonização”, desde logo, nesta matéria de cariz substantivo, para que este modelo assim delineado não coloque em causa os desideratos pretendidos com a sua conceção.

Temos esperança de que a prática judiciária simplifique e agilize o que a letra do Regulamento (diretamente aplicável, mas carente de algumas concretizações normativas) e da Diretiva PIF (e respetivas transposições nacionais) não conseguiu, na nossa perspetiva, clarificar, pondo em marcha um modelo inovador na União Europeia.