



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)533

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Aperfeiçoar a governação do
OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos - Uma
abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da
Procuradoria Europeia**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Aperfeiçoar a governação do OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos - Uma abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da Procuradoria Europeia [COM(2013)533].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) foi criado em 28 de abril de 1999, por decisão da Comissão, com vista a *“reforçar a eficácia das medidas de luta contra a fraude e demais atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade”*.

O Regulamento (CE) 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, O Regulamento (Euratom) do Conselho n.º 1074/1999 e o Acordo Interinstitucional de 25 de maio de 1999 estabelecem o modo de atuação do OLAF.

Os poderes de investigação externa do OLAF são principalmente conferidos à Comissão pelos Regulamentos (CE, Euratom) n.º 2988/95 (proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias) e (CE, Euratom) n.º 2185/96 (inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

das Comunidades Europeias), ambos do Conselho. O OLAF atua ainda no âmbito do Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, relativo à assistência administrativa mútua.

Entretanto, o documento em análise considera que a *“experiência adquirida demonstrou que a governação deste organismo carecia de aperfeiçoamento”*. Assim, com base na proposta da Comissão de março de 2011 foi aprovado pelo Conselho, em 25 de fevereiro (Posição n.º 2/2013 do Conselho em primeira leitura, JO C 89 E/27.3.2013), e pelo Parlamento Europeu, em 3 de julho de 2013 (P_7TA (2013)0308), um compromisso sobre a revisão do Regulamento do OLAF.

Medidas previstas para maior consolidação do quadro jurídico

Afirma-se na Comunicação em análise que a instituição da Procuradoria Europeia alterará substancialmente a forma de como se investigam as fraudes e outras atividades ilegais que afetam os interesses financeiros da União Europeia. Assim, futuramente, as investigações de suspeitas de comportamentos criminosos que relevem da competência da Procuradoria Europeia serão realizadas por esta enquanto órgão *judicial*, em vez de (como atualmente) pelo OLAF, que realiza inquéritos *administrativos*.

Entre várias alterações propostas para que a compatibilização das duas entidades seja possível, é dada nota de que uma das consequências da futura instituição da Procuradoria Europeia é a redução das possibilidades de atuação do OLAF relativamente a eventuais atos criminosos que afetem os interesses financeiros da União Europeia praticados internamente. A passagem de inquéritos *administrativos* para inquéritos *judiciais*, implica, naturalmente, alterações no Regulamento do OLAF. Além disso, considera a Comunicação da Comissão que são necessários novos aperfeiçoamentos no âmbito das garantias processuais que possam ser transpostas *mutatis mutandis* das propostas da Procuradoria Europeia para os inquéritos administrativos do OLAF. Concretamente, podem ser considerados:

- A criação do serviço do «Controlador das Garantias Processuais», que procederá à análise jurídica das medidas de inquérito;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- O estabelecimento de maiores garantias processuais sempre que o OLAF pretenda praticar atos semelhantes a buscas e apreensões nas instituições, órgãos e organismos da União Europeia.

Na Comunicação em análise, a Comissão conclui que a adoção de uma abordagem faseada é a melhor maneira de concretizar o reforço da governação e das salvaguardas processuais nos inquéritos do OLAF.

Considera-se, por isso, que a entrada em vigor do Regulamento do OLAF, revisto, constitui a primeira fase deste processo.

Numa segunda fase, a Comissão consideraria adequado prever outros aperfeiçoamentos sistémicos, designadamente quanto aos inquéritos administrativos para investigações judiciais, e a introdução de alterações substanciais na forma como são investigadas as fraudes e outras atividades criminosas que afetam os interesses financeiros da União Europeia. Considera a Comissão que *“o exposto implicará igualmente um reforço substancial das garantias processuais aplicáveis”*.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar:

Do Princípio da Subsidiariedade

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A presente Comunicação conclui igualmente que a Comissão proporá *«as alterações do Regulamento do OLAF, tornadas necessárias pela instituição da Procuradoria Europeia, cuja entrada em vigor deve coincidir com a do Regulamento da Procuradoria Europeia. Tal significará uma alteração do sistema, a passagem de inquéritos administrativos para investigações judiciais, e a introdução de alterações substanciais na forma como são investigadas as fraudes e outras atividades criminosas que afetam os interesses financeiros da EU. O exposto implicará igualmente um reforço substancial das garantias processuais aplicáveis»*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Ora, sendo verdade que estamos perante uma Comunicação e não perante uma iniciativa legislativa, não deixa de ser verdade que se trata de um documento que se insere num conjunto que trata as matérias do OLAF, da Eurojust e da Procuradoria Europeia, designadamente.

a) a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu , ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - uma melhor proteção dos interesses financeiros da União: criação de uma Procuradoria e Reforma do Eurojust (COM(2013)532 final);

b) a Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia (COM(2013)534 final); e

c) a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para a cooperação judiciária geral (EUROJUST)- (COM(2013)535 final).

Convém abordar as dúvidas suscitadas nesta matéria que perpassam todos estes documentos da União Europeia quanto ao duvidoso cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, dúvidas de resto já sinalizadas nos pareceres desfavoráveis emitidos fundamentadamente acerca do COM(2013)534 final. Os Parlamentos da Holanda (Países Baixos), Republica Checa (o Senado) e Chipre, já aprovaram Pareceres fundamentados de inobservância do princípio da subsidiariedade, contabilizando 5 votos, e foram emitidos e submetidos a plenários Pareceres nos Parlamentos do Reino Unido, Hungria, Suécia, França e Irlanda que, a merecerem aprovação, contabilizarão um total de 14 votos (um quarto do total dos votos).

Enquanto a *House of Lords* fundamenta a sua decisão, entre outros aspetos, numa “incurção” no sistema de justiça nacional; o Senado Francês entende que a proposta de Regulamento não respeita o princípio da subsidiariedade porque além da possível interferência que a Procuradoria Europeia poderá vir a ter nos sistemas e práticas nacionais, vai muito mais além do necessário para atingir o objetivo a que se propõe.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A matéria em causa é, sem dúvida, matéria do âmbito da soberania dos Estados-Membros na área da justiça e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Impõe-se, por isso, a garantia absoluta «da imparcialidade, isenção e objetividade, garantindo o respeito pelos direitos fundamentais», na opinião já emitida pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

A presente iniciativa, mais uma das iniciativas europeias relativas ao Regulamento da Procuradoria Europeia, aborda aspetos institucionais, legais, organizacionais e operacionais no estabelecimento da Procuradoria Europeia, visando aspetos como a escolha da lei aplicável às diligências de investigação, a figura dos procuradores delegados, a “descentralização” da Procuradoria Europeia ou os recursos e o controlo jurisdicional. Pretende-se que as estruturas descentralizadas nacionais do Procurador Europeu coincidam com as estruturas nacionais do Ministério Público, inexistindo qualquer abordagem sobre as garantias e o estatuto de autonomia e independência das autoridades judiciais.

A organização, natureza e competências de entidades como o EUROJUST ou a Procuradoria Europeia não podem afetar a forma como os Estados-membros organizam o seu sistema judiciário ou os seus procedimentos e regras, nem tampouco tal opção pode furtar-se ao confronto com as normas constitucionais.

Refira-se, a título de exemplo, a posição assumida no Parecer emitido pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público acerca do projeto de Proposta de Lei de alteração à Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto, que estabelece normas de execução da Decisão do Conselho da União Europeia que cria a EUROJUST, visando adaptar a lei interna às alterações introduzidas pela Decisão do Conselho da União Europeia n.º 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro, onde se afirma que *«a natureza das funções e os poderes atribuídos aos membros nacionais do EUROJUST, algumas materialmente judiciais ou que cabem na competência de decisão das autoridades nacionais, podem ter implicações de natureza constitucional, designadamente nos casos em que se substitui ao Ministério Público competente ou à autoridade judiciária latu sensu a que amiúde a Decisão se refere»*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Também quanto à designação dos membros nacionais, ao papel do Conselho Superior do Ministério Público ou ao respeito pela independência e autonomia do Ministério Público, a discussão em torno da adaptação da lei interna à referida Decisão tem suscitado inúmeras dúvidas e objeções, nomeadamente quando considerada a heterogeneidade dos membros do EUROJUST e os problemas que suscita a composição daquela entidade por membros nacionais oriundos de Ministérios Públicos com autonomia e características judiciais e outros de estrutura administrativa e dependentes do poder executivo.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa não cabe efetuar a análise da observância do princípio da subsidiariedade.
2. Tomar conhecimento da COM(2013)533 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e Europeu e ao Comité das Regiões – Aperfeiçoar a governação do OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos – Uma abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da Procuradoria Europeia.
3. Quanto às questões suscitadas na presente Comunicação, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento desta matéria, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(João Oliveira)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO

COM (2013) 533 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES – Aperfeiçoar a governação do OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos – Uma abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da Procuradoria Europeia

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de relatório, a COM (2013) 533 final, a qual foi distribuída ao ora signatário na reunião do dia 11 de setembro de 2013.

Tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias analisar a observância do princípio da subsidiariedade.

II. Breve análise

A COM (2013) 533 final refere-se à comunicação da Comissão sobre o aperfeiçoamento da governação da OLAF e o reforço das garantias processuais nos inquéritos,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sustentando uma abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da Procuradoria Europeia.

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) foi criado em 28 de abril de 1999, por decisão da Comissão¹, a fim de reforçar a eficácia das medidas de luta contra a fraude e demais atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade. O Regulamento (CE) n.º 1073/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (Euratom) do Conselho n.º 1074/1999 e o Acordo Interinstitucional de 25 de maio de 1999 estabelecem o modo de atuação do OLAF.

Com base na proposta da Comissão de março de 2011, e após imensas negociações, foi aprovado pelo Conselho (por unanimidade), em 25 de fevereiro, e pelo Parlamento Europeu, em 3 de julho de 2013, um compromisso sobre a revisão do Regulamento do OLAF.

O regulamento revisto tem por finalidade aperfeiçoar a governação do OLAF e reforçar os direitos processuais no âmbito dos inquéritos internos e externos do OLAF, assim como o intercâmbio de informações, tanto com as instituições como com as autoridades dos Estados-Membros.

A instituição da Procuradoria Europeia alterará substancialmente a forma como se investigam as fraudes e outras atividades ilegais que afetam os interesses financeiros da União Europeia.

Uma das consequências da futura instituição da Procuradoria Europeia é a redução das possibilidades de atuação da OLAF relativamente a eventuais atos criminosos que afetem os interesses financeiros da UE praticados internamente (isto é, nas instituições da UE, nos órgãos e serviços da União). Uma vez instituída a Procuradoria Europeia, o OLAF procederá, nesses casos, apenas a uma avaliação preliminar das participações que lhe sejam comunicadas. Deixará, portanto, de realizar inquéritos, mas pode, a pedido, prestar assistência

¹Decisão n.º 1999/352/CE, CECA, Euratom.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

à Procuradoria Europeia. Esta alteração permitirá uma maior celeridade no processo de investigação e ajudará a evitar duplicações de inquéritos (administrativos e penais) sobre os mesmos factos.

Esta mudança radical de abordagem – passagem de inquéritos administrativos para inquéritos judiciais – implicará algumas alterações ao Regulamento do OLAF. Nesses aperfeiçoamentos, destaque-se a criação do serviço do «Controlador das Garantias Processuais», que procederá à análise jurídica das medidas de inquérito e o estabelecimento de maiores garantias processuais sempre que o OLAF pretenda praticar atos semelhantes a buscas e apreensões nas instituições, órgãos e organismos da UE.

A comunicação da Comissão conclui que a adoção de uma abordagem faseada é a melhor maneira de concretizar o reforço da governação e das salvaguardas processuais nos inquéritos do OLAF.

A Comissão congratula-se com o facto de, como primeiro passo deste processo, ir entrar em vigor o Regulamento do OLAF revisto.

Num segundo passo, a Comissão consideraria adequado prever outros aperfeiçoamentos sistémicos ao Regulamento do OLAF, que se inspirariam nas garantias processuais da Proposta da Comissão relativa à instituição da Procuradoria Europeia. Dois desses aperfeiçoamentos seriam o reforço da análise jurídica das medidas de inquérito pelo novo serviço – independente – do Controlador das Garantias Processuais e maiores garantias processuais para atos semelhantes a buscas e apreensões realizadas pelo OLAF nas instituições. A Comissão proporá igualmente as alterações ao Regulamento OLAF, tornadas necessárias pela instituição da Procuradoria Europeia, cuja entrada em vigor deve coincidir com a do Regulamento da Procuradoria Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- Que o presente relatório relativo à COM (2013) 533 final – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Aperfeiçoar a governação do OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos – Uma abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da Procuradoria Europeia* – seja remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 2 de outubro de 2013

O Deputado Relator

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)