



A Cooperação Europeia em Matéria Penal e o Futuro Procurador Europeu

JOSÉ LUÍS LOPES DA MOTA

Procuradoria-Geral da República

1. Num espaço europeu sem fronteiras, de livre circulação de pessoas, bens e serviços, com elevado nível de desenvolvimento social, económico e tecnológico, os Estados não estão em condições de lutar sozinhos contra o crime transnacional, que assume novas formas de organização e encontra condições excelentes de florescimento.
2. O “combate” à criminalidade transnacional grave e organizada exige a criação de órgãos europeus. A questão que hoje se coloca já não é a de saber da oportunidade de criação destes órgãos. Numa perspectiva de futuro, as questões envolvidas relacionam-se com as finalidades, estatuto e competência de tais órgãos e com a legitimação e coerência das soluções, numa concepção de sistema, com respeito pelo princípio da subsidiariedade.
3. O desafio que se coloca relaciona-se directamente com a evolução da natureza política da União. Trata-se, de alguma forma, de transpor, para a escala europeia, sistemas e instituições moldados à escala nacional, por identidades históricas e culturais, que, pese embora a referência a valores e princípios comuns, apresentam diferenças significativas de conformação concreta. É o que sucede, nomeadamente, com as figuras do procurador ou do ministério público que, nalguns sistemas, ou não são conhecidos ou só agora começam a surgir como actores judiciais (caso dos sistemas anglo-saxónicos) e que, mesmo quando são conhecidos, apresentam diferenças consideráveis de concepção, organização e posição processual.
4. Estando a cooperação judiciária em matéria penal ao serviço de um objectivo da União – a construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça –, a criação de um procurador europeu, com competência para a direcção da investigação e exercício da acção penal, assume uma dimensão estruturante e congrega problemas de legitimação e de sistema, de ordem constitucional, que ultrapassam os termos em que, no quadro actual, se desenvolvem os grandes eixos do espaço judiciário penal europeu em construção: a compatibilização e harmonização de legislações, o reconhecimento mútuo das decisões judiciais, a prevenção de conflitos de jurisdição e a criação de “actores” judiciais europeus para facilitar a cooperação.
5. A evolução recente permite afirmar que a Eurojust contém em si mesma o germen de uma possível procuradoria europeia. Os trabalhos da Convenção sobre o futuro da Europa permitiram uma síntese clarificadora plasmada no artigo III-175 do Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: a haver procurador europeu, ele será criado “a partir da Eurojust”. Uma abordagem da questão do procurador europeu não pode ser dissociada do seu embrião – a Eurojust.
6. A criação da Eurojust, em 2002, na sequência de Tampere (1999), simboliza, a nível institucional, a definitiva ultrapassagem da lógica de cooperação horizontal tradicional entre os Estados membros, conferindo-lhe uma dimensão que passa a apontar no sentido da emergência de um sistema de justiça penal europeu dotado de actores europeus. Nada, porém, do que actualmente se encontra na União Europeia corresponde aos elementos típicos de um modelo que se identifique com uma arquitectura de justiça europeia penal que envolva polícia, ministério público, jurisdição ou serviços de execução de penas, nem se vislumbram sinais que revelem vontade de construção de um modelo em que estes intervenientes estejam presentes.
7. A Eurojust representa, neste contexto, uma manifestação expressiva do estado de convergência das vontades dos Estados membros no momento actual da construção europeia,



dos seus limites e ambiguidades. Mesmo com funções limitadas à promoção da coordenação das autoridades judiciárias dos Estados membros, à melhoria da cooperação judiciária e ao apoio das autoridades nacionais, no âmbito da criminalidade e das investigações que envolvam dois ou mais Estados membros, e sem poderes de dirigir investigações ou de acusação, a Eurojust é o primeiro órgão europeu dotado de competências próprias e de capacidade para, através de pedidos, interferir nos sistemas de justiça penal nacionais.

8. A proposta final acolhida no texto do projecto de Constituição europeia veio prever a possibilidade de criação do procurador europeu “a partir da Eurojust”, numa lógica de compromisso. Mas a sua realização prática, há que reconhecê-lo, afigura-se problemática a curto prazo, tendo em conta as resistências de alguns Estados à instituição de tal figura, a necessidade da sua criação por unanimidade de votos no Conselho e a lógica de evolução gradualista e pragmática que tem marcado a construção europeia.

9. No que se refere às competências materiais de um futuro procurador europeu, a questão é saber se os Estados membros serão capazes de um salto ousado no sentido de conferir ao Procurador Europeu competências para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento as formas de criminalidade grave transfronteiriça, para além da criminalidade relativa aos interesses financeiros da Comunidade. Este salto significaria uma atitude de política criminal coerente e teleologicamente orientada em função de valores em que se baseia a União – dignidade da pessoa humana, respeito de direitos fundamentais e Estado de Direito –, merecedores de tutela penal, que obviamente ultrapassam os meros “interesses financeiros” da Comunidade.

10. O problema do Procurador Europeu e das “condições” para a sua acção, que apelam à harmonização de normas de direito penal e processual penal, convoca também a questão da projecção do regime dos direitos fundamentais no processo penal, que assumem a natureza de direitos processuais, de base constitucional, ligados ao regime jurídico de actos de processo.

11. Finalmente, a eventual criação da figura do procurador europeu apela ainda ao desenvolvimento de órgãos e entidades já existentes ou à criação de novos órgãos, bem como à regulação das relações entre eles, numa perspectiva de sistema, no que se refere à operacionalidade do procurador europeu e à capacidade de conferir eficácia aos seus poderes jurídicos (capacidade de investigação) e à questão do controlo jurisdicional de actos susceptíveis de afectar direitos fundamentais. É neste contexto que têm de analisar-se as questões de desenvolvimento da Europol e do OLAF, com atribuição de poderes operacionais de polícia criminal, do respectivo controlo judiciário e das suas relações com o futuro procurador europeu e da possível criação de uma instância judiciária europeia, de competência “territorial” equivalente à do procurador europeu.