

Procuradoria europeia: a implementação de um ministério público europeu para o combate aos crimes transnacionais praticados contra os interesses financeiros da União Europeia

European public prosecution: the implementation of a european public prosecution office to combat transnational crime against European Union's financial interests

Airton Pedro Marin Filho¹



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Resumo: O presente artigo tem por escopo descrever o extenso caminho percorrido pela União Europeia para enfrentar as adversidades advindas da globalização, dentre elas a crescente fixação em seu espaço da criminalidade organizada, que coloca em risco seus interesses financeiros. Dentre as políticas adotadas pela União está o combate à criminalidade transnacional que tem por finalidade manter e aperfeiçoar o espaço de liberdade, segurança e justiça. Além de um regramento básico que definisse as infrações penais e as respectivas sanções, era imperiosa a instituição de um ente com capacidade para intentar as ações penais decorrentes desses ilícitos, e que tivesse atuação em toda União. Assim, faz-se neste escrito uma análise dos fundamentos para a implementação da Procuradoria Europeia antes mesmo do Tratado de Lisboa, passando pelo texto normativo proposto e inserido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia para, ao final, ser aprovado, em 2017, Pelo Conselho de Justiça e Negócios Interiores (Regulamento UE 2017/1939). Serão analisados os princípios básicos da Procuradoria Europeia, suas principais funções e forma de seu exercício, bem como a estrutura e organização da Procuradoria Europeia, até o efetivo início de suas atividades, em 1º de junho de 2021.

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Ex-Corregedor-Geral e Ex-Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Especialista em Direito Sanitário pela Universidade de Brasília - UNB. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade da Amazônia - UNAMA. Mestrando em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.

Palavras-chave: Direito Penal Internacional. União Europeia. Cooperação judiciária em matéria penal. Procuradoria Europeia.

Abstract: The purpose of this article is to describe the extensive path taken by the European Union to face the adversities arising from globalization, among them the growing fixation in its space of organized crime that puts financial interests at risk. Among the policies adopted by the Union is the fight against transnational crime, which aims to maintain and improve the area of freedom, security and justice. In addition to a basic rule that defined criminal offenses and the respective sanctions, it was imperative to establish an entity with the capacity to bring criminal actions arising from these illicit acts, and that would operate throughout the Union. Thus, this writing analyzes the grounds for the implementation of the European Public Prosecutor's Office even before the Treaty of Lisbon, passing through the proposed normative text and inserted in the Treaty on the Functioning of the European Union to, in the end, be approved, in 2017, by the Justice and Home Affairs Council (EU Regulation 2017/1939). The functions and basic principles of the European Public Prosecutor's Office, its main functions and form of exercise will be analyzed, as well as the structure and organization of the European Public Prosecutor's Office, until the effective start of its activities on June 1, 2021.

Keywords: International Criminal Law. European Union. Judicial cooperation in criminal matters. European Public Prosecutor's Office.

1. Introdução

O moroso e intrincado processo de discussão e criação de um Ministério Público para atender a união europeia é o objeto central do presente artigo. A ideia de uma instituição forte, autônoma e independente, que ao mesmo tempo em que atendesse aos interesses comuns dos estados membros, também preservasse e respeitasse a soberania de cada um deles, fez com que mais de uma década se passasse entre sua concepção e efetiva implementação.

Como é sabido, embora reconhecido desde o Tratado de Lisboa de 2007 e insculpido no artigo 86 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), as bases para a criação de um Ministério Público só foram propostas no ano de 2013 para, somente em outubro de 2017, serem discutidas e aprovadas pelo Conselho de Justiça e Negócios Interiores (JAI). E

assim, dentre outras atribuições não menos importantes, e visando ao combate à criminalidade lesiva dos interesses financeiros da União, instituiu-se a novíssima Procuradoria Europeia, com a missão de moldar, nas décadas seguintes, o Ministério Público Europeu.

A preocupação com a criação de um ente que se incumbisse da acusação na estrutura da justiça da União Europeia, posteriormente denominado de Procuradoria Europeia, cujas funções a identificaram como um Ministério Público e, é anterior às bases iniciais de sua inserção no Tratado de Lisboa. Tal concepção remonta ao *Appel de Genève*, de 1º de outubro de 1998, firmado por magistrados que requeriam uma vigorosa intervenção por parte dos Estados-Membros da União Europeia, em razão da inadequação dos instrumentos europeus para combater a criminalidade organizada transnacional.¹

Já naquela época, chamavam a atenção os desfalques financeiros e a vertiginosa ascensão da criminalidade organizada no ambiente europeu, o que motivou a reunião dos mais experientes magistrados anticorrupção, os quais, por meio da Chamada de Genebra (*Appel de Genève*), buscaram alertar a comunidade europeia sobre a necessidade de uma harmonização fiscal e judiciária que permitisse, entre outras coisas, “o levantamento do sigilo bancário, a fim de se combater a evasão fiscal e a lavagem de dinheiro decorrentes do crime”.²

Como já salientado por João Davin,³ as reconhecidas vantagens do mercado único europeu em termos de liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços, também encerram o perigo (real) de permitir uma maior expansão da criminalidade organizada de matriz transnacional que utiliza as lacunas e disparidades existentes entre os diversos ordenamentos jurídicos para melhor se movimentar, expandir as suas atividades, e conseqüentemente, alargar a sua esfera de influência.

Tais preocupações mostravam-se coerentes e cabíveis à época, conquanto índices alarmantes e quantias vultosas de dinheiro eram computadas em desfavor da economia no bloco europeu e, conseqüentemente, engrossavam os lucros ilícitos que abasteciam e fortaleciam as ações das organizações criminosas.

Basta um passar de olhos sobre alguns dos inúmeros relatórios apresentados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para se constatar, numericamente, a crescente

¹ SOUZA, Alexander Araujo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro n° 65. Jul/set 2017.** p. 17.

² Chamada de Genebra. Disponível em: «*Texte de l'appel de Genève sur le site du Syndicat de la magistrature*». Acesso em: 28 jan 2021.

³ DAVIN, João. **A Criminalidade Organizada Transnacional. A Cooperação Judiciária e Policial na EU.** Coimbra: Ed. Almedina. 2007, p. 12.

evasão financeira e os danos dela decorrentes, que em última análise demonstram o pernicioso aumento da capilaridade alcançada pelas atividades ilícitas em meio à União Europeia.

Na Resolução referente ao relatório das atividades do OLAF apresentada em 04.12.2003, o Parlamento Europeu considerou que só em 2002 foi apurado um montante de cerca de dois bilhões de euros em irregularidades e fraudes financeiras, fazendo crer que:

“estes números dão uma ideia nítida da importância da luta que seria necessária travar contra a violação dos interesses financeiros da União Europeia. Sobretudo se considerarmos que a **fraude e a corrupção** que lhe está ligada se reveste frequentemente dum caráter **transnacional** e é objectivo de organizações **criminosas**”.⁴

Um dos múltiplos fatores que colaboravam e ainda colaboram para essa ascendente curva de fraude e corrupção repousa no fato de que, à mingua de um ordenamento que regulamentasse de forma diversa, esses crimes contra o sistema financeiro só podiam ser investigados por autoridades nacionais, e que, por isso, só atuavam dentro das fronteiras de seus países, o que limitava sobremaneira a atuação das autoridades contra a grande criminalidade financeira. Em recente informação trazida pela Procuradoria Europeia, “todos os anos os Estados-membros perdem, no mínimo, 50 bilhões de euros em receita de IVA, devido à fraude transnacional”.⁵

Há que se consignar que o fenômeno da corrupção transnacional não constitui fato novo. A mundialização da economia fez com que ele se globalizasse, crescendo vertiginosamente, trazendo o aprofundamento das desigualdades na distribuição das riquezas mundiais, gerando conflitos de matizes variadas, sejam internos ou externos, relacionados à perda de legitimidade de autoridades, instituições e democracias inteiras, transformando-se em tecido canceroso metastático nos mais diversos sistemas políticos.⁶ E com ele cresceram, conseqüentemente, os intrincados mecanismos de ação das organizações criminosas transnacionais.

Por essa e outras razões políticas e econômicas foi editada a Diretiva PIF (Proteção dos Interesses Financeiros) (UE) 2017/1371 pelo Parlamento Europeu e Conselho Europeu, que

⁴ SOUZA, ALFREDO JOSÉ DE. **A Criminalidade Transnacional na União Europeia**. Coimbra: Ed. Almedina. 2005, p. 16.

⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. **Procuradoria Europeia**. Disponível em: <<https://justica.gov.pt/Procuradoria-Europeia>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶ SOUZA, Artur de Brito Gueiros. **Breves Considerações sobre a Corrupção em Transações Comerciais Internacionais. Direito Penal Internacional Estrangeiro e Comparado**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris. 2007.

elegeram travar a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União por meio do Direito Penal.

Como salientado em seu artigo 1º:

“A presente diretiva estabelece regras mínimas relativas à definição de infrações penais e sanções em matéria de combate à fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, com vista a reforçar a proteção contra as infrações penais que afetem esses interesses financeiros, em conformidade com o acervo da União neste domínio”.⁷

A Diretiva PIF é, na verdade, mais uma etapa da tentativa de construção de um Direito Penal que atenda aos interesses comuns da União Europeia, delimitando assim as bases primordiais para o combate às ações delitivas e às organizações criminosas ali atuantes.

É de se registrar que, a despeito de parecer matéria recente, afeita aos desdobros das consequências trazidas pelo acelerado processo de globalização, a transnacionalidade em matéria penal é mais remota do que se imagina. A cooperação internacional em matéria penal teria sido manifestada quando da celebração do Tratado de Extradicação acordado em 1.280 a.C., entre Ramsés II, faraó do Egito, e Hattusili III, rei dos Hititas.⁸ Posteriormente, afora a extradicação, somente no século XIX é que se passaram a prever regras para a aplicação de normas penais de caráter extraterritorial, a exemplo do Código Penal Alemão de 1871 e Código Penal Italiano de 1889.⁹

A consequência advinda desse ordenamento jurídico penal transnacional é que, a partir daquele momento, as bases para uma atuação repressiva contra os ilícitos nele apontados haveria de ser instrumentalizada, buscando-se mecanismos e entidades, no espaço europeu, para a sua implementação e obtenção da eficácia e resultados esperados.

Para a validação e adoção de um direito penal transnacional, haveria a necessidade de uma ação penal transnacional, cujo exercício ficaria a cargo de um ente que tivesse – respeitados os limites e normas de cada estado-membro – legitimidade, capacidade postulatória e representatividade transnacional. A necessidade da criação de um ente com esse viés, com essas

⁷ Diretiva PIF (Proteção dos Interesses Financeiros) (UE) 2017/1371. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>. Acesso em: 7 fev. 2022.

⁸ BASSIOUNI, M. Cherif. **Derecho Penal Internacional**. Espanha: Ed. Tecnos. 1984, p. 51.

⁹ JUNIOR, João Marcelo de Araújo. **Introdução à Teoria Geral do Direito Penal Internacional. Ciência penal. Coletânea de Estudos**. Curitiba: J.M. 1999, p. 245.

atribuições de caráter transnacional, haveria de ser enfrentada e superada, mais cedo ou mais tarde, pelo Parlamento Europeu.

Passada a fase de cooperação judiciária e policial, e implementados todos os instrumentos normativos comunitários que a devem suportar, os estados-membros haveriam de compartilhar sua soberania na perseguição das formas mais graves da criminalidade atuante no espaço da União Europeia. Esse compartilhamento teria que passar, necessariamente:

“pela concentração **numa instituição europeia – a Procuradoria Europeia** - das competências para investigar, instruir e levar a julgamento nas jurisdições nacionais os autores e com participantes daquela criminalidade grave **em todo o espaço comunitário**”.¹⁰

No dizer de Margarida Santos:

“a concepção de um exercício transnacional da ação penal é uma temática que se discute há mais de 20 anos, tendo esse debate sido intensificado nos últimos anos. Nesse caminho, com passos relevantes, foi consagrada pela primeira vez uma expressa base jurídica para a instituição de uma Procuradoria Europeia (...)”.¹¹

E assim, meses após a publicação da Diretiva PIF, em meio a muita discussão, é aprovada a criação da Procuradoria Europeia, que representa uma luz no fim do túnel escuro que até o momento tem permitido a existência de múltiplos delitos que afetam a economia europeia, e favorecido a atuação crescente, agressiva e ousada das organizações criminosas transnacionais.

A Procuradoria Europeia supre essa lacuna, preenche esse hiato existente entre a necessidade de se repreenderem os atos e ações criminosas que aumentam a evasão de recursos da comunidade – que até então só poderiam ser coibidos individualmente por cada estado-membro–, e a efetividade das ações de controle e punição adotadas para esse mister, e que resultassem em benefícios para toda a comunidade europeia.

¹⁰ SOUZA, ALFREDO JOSÉ DE. **A Criminalidade Transnacional na União Europeia. Um Ministério Público Europeu?** Coimbra: Ed. Almedina. 2005, p. 9.

¹¹ SANTOS, Margarida. **A Procuradoria Europeia e o Exercício Transnacional da Ação Penal, Relativamente aos Crimes que Lesam os Interesses Financeiros da União Europeia.** Revista JULGAR – N° 39 – 2019. p. 57.

2. Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE

É sob a pilastra legal erigida no artigo 86 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estão assentadas as bases para a criação da Procuradoria Europeia. Sua finalidade precípua, de caráter genérico e ao mesmo tempo hermético é combater as infrações lesivas dos interesses da União. Estas, por sua vez, vêm delimitadas no número 2 do citado artigo, restando evidenciada sua atribuição/competência para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

Eventualmente, essas ações poderão ser levadas a efeito em articulação com demais organismos da União Europeia, tais como o OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), a Eurojust (Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal) e a Europol (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial).

De igual forma, importante consignar que no mesmo dispositivo retromencionado, a Procuradoria Europeia recebe legitimação e competência para exercer a titularidade das ações penais decorrentes destes atos junto aos órgãos jurisdicionais dos estados-membros. Ainda que subliminarmente, fica clara a intenção de que uma vez criada, seja ela um ente autônomo, independente, com atuação legitimada perante a justiça criminal de todos os estados-membros que subscreveram ou ratificaram seu ato de instituição.

É de se frisar que, através dos mecanismos normativos e legislativos citados no nº 1 do artigo 86 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), seria concebido o estatuto da Procuradoria Europeia, munindo-lhe:

“das condições em que exercerá suas funções doravante, bem como as regras processuais aplicáveis às suas atividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício de suas funções”.¹²

Dessa forma, um longo debate político haveria de ser enfrentado, ainda, pelos estados-membros, a fim de serem concebidos os regramentos e formas de atuação da Procuradoria Europeia que haveria de atender aos interesses de todos (coletivamente), contudo, sem violar qualquer princípio ou norma que expusesse a soberania nacional de cada um deles (individualmente). Até por que, consoante deduz-se da análise do nº 4 do mencionado artigo,

¹² Tratado do Funcionamento da União Europeia. Artigo 86, nº 3. **Jornal Oficial da União Europeia**. 7.6.2016.

já havia interesse de grande parte dos estados-membros em alterar as atribuições da Procuradoria Europeia para açambarcar, também, o combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, ampliando assim as atribuições e atuação do *Parquet* europeu, dando-lhe força ainda maior.

Essa vontade do grupo em ampliar a atuação da Procuradoria Europeia, já delineada (nº 4 – artigo 86), é perfeitamente verificada através de uma comunicação que a Comissão Europeia efetuou ao Parlamento e ao Conselho Europeu, a qual tinha por objetivo alargar as competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas transnacionais,¹³ por entender 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”.

Tão complexa quanto os objetivos comuns traçados pelos estados-membros, e os receios (reais e iminentes) advindos da possível expansão das infrações penais lesivas aos interesses financeiros da UE através da criminalidade organizada, é a missão de implementar e estruturar o órgão que passaria a ser responsável pelo exercício transnacional da ação penal.

3. O Regulamento (UE) 2017/1939

Estruturalmente, a regulamentação da Procuradoria Europeia instituída pelo ato supracitado foi distribuída em 11 capítulos, a saber: 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; e Disposições Gerais.

¹³ 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.

Do arcabouço jurídico trazido pela regulamentação em comento extraem-se vários aspectos importantes e essenciais para a missão a ser desenvolvida pela Procuradoria Europeia, alguns deles abaixo explicitados.

Por trazer em si a personificação institucional de um Ministério Público para a União Europeia, a Procuradoria Europeia foi dotada de garantias e prerrogativas institucionais imprescindíveis ao exercício funcional de seus membros. Tais garantias e prerrogativas, aliás, existentes na base originária da implementação da maioria dos Ministérios Públicos não apenas dos países europeus, como também dos países da América do Sul, especialmente, no Brasil, como veremos adiante.

Dentre os aspectos institucionais mais relevantes, podemos constatar que a Procuradoria Europeia foi concebida como um órgão da União, dotado de **personalidade jurídica** (artigo 3º do Regulamento), e que goza de **independência** para a consecução de suas atribuições (artigo 6º do Regulamento). Revela-se não menos importante o fato da Procuradoria Europeia ter sido instituída como um **órgão indivisível** da União, que funciona como entidade única, com estrutura descentralizada (artigo 8º do Regulamento).

Apenas e tão somente para fins de comparação, verifica-se, indubitavelmente, que o regulamento deu à Procuradoria Europeia o *status* de instituição essencial, dotada de unidade, indivisibilidade e independência funcional, princípios institucionais imprescindíveis para seu mister e que integram a maioria das leis orgânicas dos Ministérios Públicos, a exemplo do contido nos artigos 1º e 2º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (8.625/93):

“ (...)

Art. 1º O Ministério Público é **instituição permanente**, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público **a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.**”¹⁴

Outro aspecto importante a ser informado e que integra o texto normativo em comento, é o fato de as ações desenvolvidas pela Procuradoria Europeia serem acompanhadas e controladas pelo Parlamento Europeu, Conselho e Comissão (artigo 6º, 2, do Regulamento),

¹⁴ BRASIL. Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

através de relatórios anuais de suas atividades (artigo 7º do Regulamento), demonstrando que haverá controle e fiscalização sobre suas atividades.

No que concerne à estrutura – além da indivisibilidade já mencionada e pelas características de sua constituição (entidade única) – a Procuradoria Europeia é organizada de forma centralizada e descentralizada: a nível central, pela Procuradoria Central (constituída pelo Colégio, pelas Câmaras Permanentes, pelo Procurador-Geral Europeu, pelos Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos, pelos Procuradores Europeus e pelo Diretor Administrativo (artigos 9º a 12 do Regulamento) a nível descentralizado, pelos Procuradores Europeus Delegados, localizados nos estados-membros (artigo 13 do Regulamento).¹⁵

Delimitado está (artigo 22, nº 1, 2 3 e 4) que a Procuradoria Europeia só terá competência para atuação em relação às infrações penais lesivas aos interesses da União descritas da Diretiva (UE) 2017/1371, aplicando-se, ainda, às infrações relativas à participação numa organização criminosa, definidas na decisão-Quadro 2008/841/JAI, desde que a atividade criminosa dessa organização objetive a prática das infrações definidas no nº 1 do artigo 22.

Embora direcionada e concentrada exclusivamente sobre os delitos capitulados no nº 1 do artigo 22 da Diretiva, verifica-se a possibilidade de extensão de competência para qualquer outra infração penal que esteja indissociavelmente ligada a uma conduta criminosa descrita no citado artigo, a qual só poderá ser exercida nos moldes do artigo 25, nº 3, do citado do mesmo instituto.

Nos capítulos seguintes, o Regulamento trata de definir as regras processuais aplicáveis aos atos investigatórios e às medidas de investigação, ação penal e alternativas à ação penal, bem como as garantias processuais, tratamento de informações, proteção de dados relativos aos feitos investigatórios instaurados pela União Europeia.

Constata-se, assim, que o regulamento em questão se torna uma complexa e intrincada rede de regras e normas que delimitam– e ao mesmo tempo limitam– a atuação dos procuradores europeus, a fim preservar a soberania dos estados membros, assegurando o respeito ao princípio da legalidade, como regra primária das democracias, sem, contudo, deixar de atender aos anseios que essas nações construíram e pretendem preservar coletivamente.

¹⁵ SANTOS, Margarida. **A Procuradoria Europeia e o Exercício Transnacional da Ação Penal, Relativamente aos Crimes que Lesam os Interesses Financeiros da União Europeia.** Revista JULGAR – Nº 39 – 2019, p. 62.

No dizer de Margarida Santos,¹⁶ o regulamento (EU) 2017/1939 trouxe um novo modelo de abordagem penal na União Europeia, um “*tertium genus*” de intervenção penal, dando eficácia, pela primeira vez ao exercício da ação penal de caráter transnacional, ainda que estes sejam, inicialmente, acanhados e limitados em termos materiais e processuais.

Trata-se, pois de um modelo híbrido com compartilhamento de competências entre as autoridades nacionais e os procuradores europeus a fim de enfrentarem os crimes que lesem os interesses financeiros da União Europeia.

No entanto, era imprescindível, antes mesmo de sua efetiva instalação, que os estados-membros acolhessem em seus ordenamentos jurídicos internos os elementos normativos descritos na Diretiva PIF (UE) 2017/1371 que, como dito anteriormente, elegeu o direito penal para combater as fraudes contra os interesses financeiros da União Europeia, criando crimes, sanções, e prazos prescricionais das condutas delitivas, além de definir quais crimes estão afetos à atuação da Procuradoria Europeia.

Independentemente de o citado regulamento ser aplicável a todos os estados-membros que integram a “cooperação reforçada”, o certo é que se afigura

“necessária a realização de ajustamentos nos respectivos ordenamentos jurídicos, atendendo as implicações (profundas) que inevitavelmente endereça quer no próprio *modus operandi* “tradicional” na União Europeia, quer nos ordenamentos jurídicos nacionais”.¹⁷

Com o corpo jurídico acima delineado, e adotadas as medidas preliminares de recepção normativa pelos estados-membros,¹⁸ a Procuradoria Europeia toma espaço real e efetivo a partir de 1º de junho de 2021, data em que oficialmente passou a agir no exercício de suas funções perante a União Europeia.

Por ter necessidade de contar com o auxílio de outros órgãos e instituições da União Europeia, a Procuradoria Europeia já celebrou termos de acordo de trabalho com vários deles, dentre os quais destacamos a OLAF, Eurojust, Europol, Tribunal de Contas Europeu e Comissão Europeia.

¹⁶ SANTOS. Ob. Cit., p. 72.

¹⁷ SANTOS, Margarida. **Revista de Direito Processual Penal**. Porto Alegre. Vol. 5, nº 2. mai-ago 2019.

¹⁸ 1. “Os Estados-Membros adotam e publicam, até 6 de julho de 2019, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto dessas disposições. Os Estados-Membros aplicam essas disposições a partir de 6 de julho de 2019”. Diretiva (UE) 2017/1371. Artigo 17. Transposição. Disponível em: <<https://www.eppo.europa.eu/en/mission-and-tasks>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

Além dos acima mencionados – e de tantos outros entes públicos dos mais diversos segmentos públicos–, a Procuradoria Europeia já celebrou acordos¹⁹ com Gabinetes de Procuradorias Gerais, Tribunais de Contas e diversas comissões de vários estados-membros, dando mostras da construção célere de uma rede de apoio e cooperação integrada, envolvendo vários agentes, de múltiplas áreas do setor público, o que concretiza a unidade de propósitos elegidos pela comunidade europeia no enfrentamento aos crimes financeiros praticados contra a União Europeia.

No transcorrer dos primeiros nove meses de sua implantação efetiva, a Procuradoria Europeia já recebeu mais de 2.500 denúncias de crimes perpetrados por entes públicos ou privados, o que resultou na instauração de mais de 500 investigações criminais em análise, o que demonstra a confiabilidade e esperança dos cidadãos europeus no ente que haverá de minimizar os efeitos dos crimes financeiros contra a comunidade, seja preventivamente, via das investigações instauradas, ou repressivamente, por meio das ações penais propostas.

E assim, o Ministério Público Europeu começa a desenhar sua história na construção de mais um capítulo do direito penal europeu que agora, na prática, será aplicado via da ação penal transnacional, em favor dos interesses financeiros da união europeia, tornando-se uma realidade na justiça europeia, consumando um salto expressivo na qualidade da cooperação em matéria penal, a qual deixa de ser intergovernamental, assumindo caráter supranacional.²⁰

4. Conclusão

Do acima exposto, emergem as questões políticas e jurídicas que permearam todo o “processo de construção” do Ministério Público Europeu (*EPPO – European Public Prosecutor’s Office*), até sua efetiva implementação e funcionamento, que trazia como fim precípua parar o avanço crescente da criminalidade transnacional, principalmente após a comunidade ter elegido o direito penal para o enfrentamento dos crimes financeiros. Os meios tradicionais e até mesmo os mais inovadores de cooperação não mais se mostravam suficientes,

¹⁹ Dentre eles destacam-se os acordos com os Gabinetes das Procuradorias Gerais da Bulgária, Eslovênia, Ucrânia, bem como com Conselho Geral de Notários da Espanha, Direção Nacional de Antimáfia e Contraterrorismo da Itália (DNA). Disponível em: <https://www.eppo.europa.eu/en/documents?search_api_fulltext=&page=2>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰ SOUZA, Alexander Araujo de. **Desafios e Perspectivas sobre a instituição do Ministério Público Europeu para o Efetivo Combate à Criminalidade Organizada Transnacional no Âmbito da União Europeia. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 65. Jul/Set 2017.**

sendo necessário um passo ainda mais audacioso, com a criação desta instituição supranacional capaz de trazer segurança para o bloco, como de fato ocorreu.²¹

O Ministério Público Europeu haverá de suplantar as teorias dos autores mais céticos que sustentaram a prematuridade de sua concepção, sem preliminarmente reforçar a estrutura de atuação da Eurojust, a qual deveria, gradualmente, ser dotada de novos poderes para, com os dados concretos dessa atuação crescente, decidirem-se, então, os passos subseqüentes a serem tentados.

A seu favor terá as teorias dos entusiastas que sustentaram que uma integração econômica no âmbito da qual pessoas, mercadorias, serviços e capitais circulem livremente não pode estar sujeita ao controle de um espaço judiciário fragmentado, desorganizado e inconsistente,²² pondo fim ao absurdo evidenciado por Delmas-Marty,²³ que é o de estarem “abrindo amplamente as fronteiras aos criminosos para depois as fechar aos órgãos encarregados de repressão”.

Inicia-se, assim, uma extensa gama de questões advindas da atuação desse novo ente, mormente no que tange ao direito penal dos estados-membros, que a partir de então haverá de ser conformado integralmente com o interesse público da União em combater crimes graves de dimensão transnacional, na proteção de seus interesses financeiros, o que exigirá um processo constante de monitoramento da implementação da Diretiva PIF para que seja alcançada a efetiva harmonização dos sistemas penais.²⁴

Mesmo que submetido a rigoroso mecanismo de controle, muitas dificuldades serão enfrentadas até a perfeita equalização e sedimentação dos limites de atuação da Procuradoria Europeia, as quais esperamos não superar as expectativas de que este organismo híbrido venha a contribuir de forma significativa para a concretização do espaço de liberdade, segurança e justiça, sem descuidar também de sua missão de fortalecimento da proteção dos direitos fundamentais no âmbito na União Europeia.

²¹ RUSSOWSKY, Iris Saraiva. **O Direito Penal no espaço de liberdade, segurança e justiça: a União Europeia e os avanços penais no espaço comum rumo à instituição de uma Procuradoria Europeia**. 2015. NBR 6023.

²² RODRIGUES, Joana Amaral. **Um Ministério Público Europeu. Algures entre o optimismo e a resistência?** Coimbra: Ed. Almedina. 2012. p. 251.

²³ RODRIGUES. Op. cit., p. 251.

²⁴ SANTOS, Margarida. **A Procuradoria Europeia e o Exercício Transnacional da Ação Penal Relativamente aos Crimes que Lesem os Interesses Financeiros da União Europeia**. Ed. Almedina. Julgar nº 39. 2019.

Fator de grande relevância nesse contexto é que estes objetivos (espaço de liberdade, segurança e justiça, e a proteção dos direitos fundamentais), dada a peculiaridade da fórmula única sobre a qual se assenta a União Europeia, assumem dimensão constitucional, devendo ser respeitados como se princípios constitucionais fossem.²⁵ E por assim ser, a atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia, “a partir da atuação da Procuradoria Europeia, terá papel relevante no traçado dos caminhos a serem trilhados, mormente no manejo de princípios gerais e estruturantes da União”²⁶, conforme determinam os artigos 251 e seguintes do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Outro ponto importante a revelar é que, doravante, além da independência e indivisibilidade de que foi dotada, a Procuradoria Europeia contará, para seu desiderato, com o imprescindível (e muito questionado) poder investigatório, passando a ser o ator principal – com o auxílio e participação de outros atores – da difícil missão de receber informações, proceder a investigações, instaurar procedimentos e, ao final, propor a ação penal para combater os crimes contra os interesses financeiros da União Europeia, sejam eles praticados por agentes privados ou públicos (detentores ou não de privilégios ou imunidades), o que por si só tornam mais complexas as barreiras supranacionais a serem vencidas.

O poder investigatório concedido ao Ministério Público não é recente, sendo inserido em texto normativo ainda no século XVII, no *Code D’instruction Criminelle* Francês, também chamado de Código Napoleônico, onde foi deferida essa legitimidade ao procurador imperial, nome dado ao membro do Ministério Público que estava a serviço do Imperador.²⁷

A discussão sobre a legitimidade e constitucionalidade desse poder investigatório é intensa e de múltiplas facetas. No entanto, como adverte Paulo Rangel²⁸, negar a atuação direta do Ministério Público nas investigações criminais é querer legitimar a atuação de determinadas organizações criminosas, bem como o corporativismo policial (ou de outros entes públicos de controle) em casos que envolvam pessoas com determinados poderes e detentores de autoridade

²⁵ Tratado de Funcionamento da União Europeia. Artigo 5º: “No exercício de suas atividades, a Procuradoria Europeia assegura o respeito dos direitos consagrados na Carta”.

²⁶ BÖEL, Cristiane Rosália Maestri. **A Procuradoria Europeia e seu papel no fortalecimento do processo de integração europeia. ATUAÇÃO. Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense. V. 15 N. 32. jun-nov. 2020.** Florianópolis, p. 44.

²⁷ ANDRADE, Mauro Fonseca. **Investigação Criminal pelo Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público.** 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 46.

²⁸ RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal pelo Ministério Público. Visão Crítica.** 5ª. Ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda. 2016.

pública, em detrimento dos interesses financeiros da União Europeia que foram atingidos pelos fenômenos nocivos advindos da globalização econômica.

Muitas dúvidas e inquietações por certo surgirão e haverão de ser enfrentadas, seja pelo Parlamento Europeu, Conselho Europeu, e ainda, como órgão de controle, pelo Tribunal de Justiça europeu, principalmente quando os resultados positivos advindos da atuação institucional da procuradoria europeia começarem a produzir efeitos punitivos, responsabilizando de forma igualitária todos aqueles que tiverem dado causa, praticado ou permitido a prática de crimes contra os interesses financeiros da União Europeia.

5. Referências Bibliográficas

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Investigação Criminal pelo Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 46.

BASSIOUNI, M. Cherif. **Derecho Penal Internacional**. Espanha: Ed. Tecnos. 1984, p. 51.

BÖEL, Cristiane Rosália Maestri. **A Procuradoria Europeia e seu papel no fortalecimento do processo de integração europeia. ATUAÇÃO**. *Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*. V.15 N.32. jun-nov 2020. Florianópolis, p. 44.

BRASIL. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

Chamada de Genebra. Disponível em: «*Texte de l'appel de Genève sur le site du Syndicat de la magistrature*». Acesso em: 28 jan 2021.

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).

DAVIN, João. **A Criminalidade Organizada Transnacional. A Cooperação Judiciária e Policial na UE.** Coimbra: Ed. Almedina. 2007.

FISCHER, Douglas. Organizador. **Investigação Criminal pelo Ministério Público.** Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: Ed. Arraes. 2013.

JAPIASSU, Carlos Eduardo Adriano. Coordenador. Rio de Janeiro: Ed Lumen Juris. 2007.

JUNIOR, João Marcelo de Araújo. **Introdução à Teoria Geral do Direito Penal Internacional. Ciência penal. Coletânea de Estudos.** Curitiba: J.M. 1999, p. 245.

PORTUGAL. Ministério da Justiça. **Procuradoria Europeia.** Disponível em: <<https://justica.gov.pt/Procuradoria-Europeia>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

QUADROS, Fausto de. **Direito da União Europeia.** Coimbra: Ed. Almedina. 2004.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal pelo Ministério Público. Visão Crítica.** 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda. 2016, p. 165.

RODRIGUES, Joana Amaral. **Um Ministério Público Europeu. Algures entre o optimismo e a resistência?** Coimbra: Ed. Almedina. 2012.

RUSSOWSKY, Iris Saraiva. **O direito penal no espaço de liberdade, segurança e justiça: a União Europeia e os avanços penais no espaço comum rumo à instituição de uma Procuradoria Europeia.** 2015. NBR 6023.

SANTOS, Margarida. **Rev. de Direito Processual Penal.** Porto Alegre. Vol. 5, nº 2. mai-ago 2019.

_____. **A Procuradoria Europeia e o Exercício Transnacional da Ação Penal Relativamente aos Crimes que Lesem os Interesses Financeiros da União Europeia.** Ed. Almedina. Julgar nº 39. 2019.

SOUB, Maria Anaide do Vale Siqueira. **O Ministério Público na Jurisdição Penal Internacional.** Rio de Janeiro: Ed Lumen Juris. 2006.

SOUZA, Alexander Araujo. **Desafios e Perspectivas sobre a instituição do Ministério Público Europeu para o Efetivo Combate à Criminalidade Organizada Transnacional no Âmbito da União Europeia.** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 65. Jul/Set 2017.

SOUZA, Alfredo José de. **A Criminalidade Transnacional na União Europeia. Um Ministério Público Europeu?** Coimbra: Ed. Almedina. 2005.

TRATADO do Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia.** 7.6.2016.