



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 30 de abril de 2019¹

Processo C-509/18

**Minister for Justice and Equality
contra
PF**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda)]

«Questão prejudicial — Cooperação judiciária e policial em matéria penal — Decisão-Quadro 2002/584/JAI — Artigo 6.º, n.º 1 — Mandado de detenção europeu — Conceito de “autoridade judiciária” — Ministério Público — Independência face ao poder executivo»

1. Nesta mesma data, apresento as minhas Conclusões nos processos apensos C-508/18 e C-82/19 PPU², cujas questões prejudiciais foram submetidas, respetivamente, pela Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) e pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda). Em ambos os processos se pergunta se o Ministério Público alemão é uma «autoridade judiciária» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI³.
2. Nessas conclusões, proponho ao Tribunal de Justiça que responda aos órgãos jurisdicionais de reenvio que o Ministério Público alemão não é uma «autoridade judiciária de emissão» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584.
3. No presente processo (C-509/18), também reenviado pela Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda), a dúvida prende-se com a competência da Procuradoria-Geral da República da Lituânia (a seguir «Procuradoria-Geral») para emitir um mandado de detenção europeu. Na linha daquelas conclusões, irei reiterar o ali proposto no que respeita agora à Procuradoria-Geral da República da Lituânia, não obstante a sua autonomia face ao poder executivo (no que se distingue do Ministério Público alemão).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Remeto para a transcrição dos considerandos 5, 6 e 10, bem como dos artigos 1.º e 6.º da Decisão-Quadro 2002/584, nas conclusões dos processos C-508/18 e C-82/19 PPU.

¹ Língua original: espanhol.

² Minister for Justice and Equality.

³ Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (JO 2002, L 190, p. 1), conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (a seguir «Decisão-Quadro 2002/584»).

B. Direito nacional

5. De acordo com o artigo 109.º da Constituição da República da Lituânia (a seguir «Constituição lituana»), a administração da justiça é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais.

6. Segundo o artigo 118.º da Constituição lituana, a função do Ministério Público é organizar e dirigir a fase de inquérito e garantir o exercício da ação penal. No exercício das suas funções, o Ministério Público é independente dos representantes de todos os poderes (legislativo, executivo ou judicial) e de qualquer pressão ou influência políticas, só estando subordinado à lei.

7. Nos termos do artigo 3.º da Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (Lei relativa ao Ministério Público da República da Lituânia)⁴, o Ministério Público adota as suas decisões de forma independente e soberana, em conformidade com a lei e com o princípio da razoabilidade, no respeito pelos direitos e liberdades das pessoas, pela presunção de inocência e pelo princípio da igualdade perante a lei.

II. Factos na origem do litígio e questões prejudiciais

8. Em 18 de abril de 2014, a Procuradoria-Geral emitiu um mandado de detenção europeu requerendo a entrega de PF para efeitos de procedimento penal pela alegada prática, em 2012, de um crime de assalto à mão armada.

9. Na High Court (Tribunal Superior), PF opôs-se à sua entrega, alegando, entre outras razões, que a Procuradoria-Geral não é uma «autoridade judiciária» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584.

10. Por Decisão de 27 de fevereiro de 2017, a High Court (Tribunal Superior) considerou que, com base na informação fornecida pela Procuradoria-Geral, esta participa na administração da justiça no sentido exigido pela Decisão-Quadro 2002/584. Consequentemente, ordenou a entrega de PF.

11. A Decisão de 27 de fevereiro de 2017 foi confirmada em sede de recurso, em 20 de outubro de 2017, pela Court of Appeal (Tribunal de Recurso, Irlanda).

12. Interposto recurso para a Supreme Court (Supremo Tribunal), este órgão jurisdicional submeteu ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, as seguintes questões:

- «1) Os critérios que permitem determinar se um magistrado do Ministério Público, designado como autoridade judiciária de emissão para efeitos do artigo 6.º, n.º 1 é uma autoridade judiciária, no sentido autónomo daquela expressão que figura no artigo 6.º, n.º 1, da [Decisão-Quadro 2002/584], são (1) a independência dos magistrados do Ministério Público em relação ao poder executivo e (2) que a própria ordem jurídica dos referidos magistrados lhes confira competência para administrar a justiça ou para participar na administração da justiça?
- 2) Em caso de resposta negativa, que critérios devem ser aplicados pelo órgão jurisdicional nacional para determinar se um magistrado do Ministério Público, designado como autoridade judiciária de emissão para efeitos do artigo 6.º, n.º 1, da [Decisão-Quadro 2002/584], é uma autoridade judiciária na aceção dessa disposição?
- 3) Na medida em que os critérios incluam a exigência de que o magistrado do Ministério Público administre a justiça ou participe na administração da justiça, essa exigência deve ser apreciada segundo o estatuto desses magistrados na sua própria ordem jurídica ou segundo determinados critérios objetivos? Neste último caso, quais são esses critérios objetivos?

⁴ Lietuvos Respublikos Teisės Akty Registras (TAR), 0921010KONSRG 922324.

4) A [Procuradoria-Geral] é uma autoridade judiciária no sentido autónomo desta expressão que figura no artigo 6.º, n.º 1, da [Decisão-Quadro 2002/584]?»

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

13. O despacho de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de agosto de 2018.

14. Apresentaram observações escritas PF, o Minister for Justice and Equality (Ministério da Justiça e Igualdade, Irlanda), os Governos alemão, francês, lituano, húngaro, neerlandês, austríaco e polaco e a Comissão Europeia. Na audiência, realizada em 26 de março de 2019 juntamente com a dos processos apensos C-508/18 e C-82/19 PPU, estiveram presentes, além de quem apresentou observações escritas — à exceção dos Governos húngaro e polaco —, os Governos dinamarquês e italiano.

IV. Apreciação

15. As questões da Supreme Court (Supremo Tribunal) resumem-se ao enunciado da quarta questão, ou seja, saber se a Procuradoria-Geral é uma «autoridade judiciária» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584.

16. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em particular:

- se, para esclarecer as suas dúvidas, há que ter em conta a independência do Ministério Público face ao poder executivo e a sua função de «administrar a justiça ou [...] participar na administração da justiça» (primeira questão);
- caso se deva ter em conta esta última função, se essa exigência deve ser estabelecida à luz do estatuto do Ministério Público nos termos do direito nacional ou de outros fatores objetivos (terceira questão);
- em caso de resposta negativa à primeira questão, quais os critérios aplicáveis (segunda questão).

17. Nas conclusões dos processos C-508/18 e C-82/19 PPU, defendo, como já referi, que o Ministério Público não pode ser qualificado de «autoridade judiciária de emissão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584.

18. Sendo desnecessário reiterá-los, remeto para os motivos expostos naquelas conclusões, que se resumem na ideia de que uma detenção como a que prevê o processo da Decisão-Quadro 2002/584 só pode ser adotada por um órgão jurisdicional *stricto sensu*, ou seja, «a única autoridade competente para assegurar o direito à ação do artigo 47.º da Carta [dos Direitos Fundamentais da União Europeia]»⁵.

19. Nessas mesmas conclusões, também me refiro ao princípio da independência judicial como critério determinante do conceito de «autoridade judiciária»⁶. O referido princípio está no cerne da questão colocada nas presentes conclusões, pelo que lhe dedicarei a minha análise.

5 O Tribunal de Justiça salientou no seu Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 53), que, para garantir essa tutela, «é fundamental que seja preservada a independência das [instâncias jurisdicionais], como confirma o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta [dos Direitos Fundamentais], que refere o acesso a um tribunal “independente” de entre as exigências associadas ao direito fundamental a uma ação (Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 41)».

6 Conclusões apresentadas nos processos OG e PI, Procuradorias de Lübeck e Zwickau (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, n.ºs 24 e 79 a 99).

20. Parece-me oportuno recordar uma vez mais que, do mesmo modo que existe uma estreita ligação entre a natureza de uma decisão judiciária e a qualidade da autoridade judiciária de onde emana, «há também uma ligação estreita entre a independência de uma autoridade e a *qualidade* das suas decisões. Se se preferir, a *qualidade judiciária* de uma autoridade depende da natureza e do alcance da sua independência»⁷.

21. Como o Ministério Público não tem competência jurisdicional, é desprovido, por princípio, da independência que é consubstancial ao exercício da função jurisdicional.

22. É certo que o direito nacional pode atribuir ao Ministério Público a qualidade de órgão independente. No entanto, na medida em que as suas funções não são jurisdicionais, a independência que lhe é reconhecida não pode ser a «independência judicial».

23. Com efeito, de acordo com os elementos dos autos, a Constituição lituana dispõe (artigo 118.º) que o Ministério Público é independente dos representantes dos poderes legislativo, executivo e judicial. No entanto, essa independência é-lhe atribuída «[n]o exercício das suas funções». Tais funções consistem em organizar e dirigir a fase de inquérito, bem como garantir o exercício da ação penal. São, claramente, funções não jurisdicionais, uma vez que estas últimas consistem, estritamente, em aplicar de forma irrevogável o direito para a resolução de litígios⁸.

24. No exercício do poder jurisdicional, o juiz tem por único objetivo garantir a integridade da ordem jurídica. Para prosseguir esse objetivo, é-lhe atribuída uma independência que salvaguarda a sua subordinação exclusiva à lei, isto é, que o desvincula de qualquer outro objetivo específico, inclusivamente de outros objetivos de interesse público como pode ser o de promover o exercício da ação penal.

25. As autoridades que, como o Ministério Público, desempenham funções públicas no âmbito da ordem jurídica confiam em que a integridade desta seja assegurada pelo poder judicial. É precisamente essa confiança que permite que essas autoridades se possam consagrar à realização do objetivo específico visado pelas funções que lhes cabem.

26. O Ministério Público lituano é, segundo as informações recebidas, independente para organizar e dirigir a fase de inquérito e para exercer a ação penal, mas não para garantir a integridade da ordem jurídica enquanto tal. A sua independência está ao serviço da tarefa que lhe é confiada, cujo exercício se deve desenvolver *no âmbito da ordem jurídica*, recorrendo aos meios que esta lhe oferece. Por conseguinte, a ordem jurídica é para ele um *meio* para a consecução de um fim.

27. Em contrapartida, a independência que é atribuída ao juiz é para exercer o poder jurisdicional, ou seja, para enunciar de forma irrevogável o direito aplicável ao caso concreto. Tem por missão pronunciar a *última palavra*, na qual se traduz a aplicação da ordem jurídica, de modo que a decisão, com força de *caso julgado*, seja legal e, nessa medida, válida. É nesta perspetiva que a sua independência faz sentido, pois se lhe é confiado o poder de resolução de litígios (nos termos previstos pelos processos normativos e decisórios que integram a ordem jurídica) é para garantir a todos a legalidade dessa *última palavra* que profere independentemente de qualquer ingerência.

28. Assim, poderia dizer-se que, para o juiz, a ordem jurídica não é um *meio*, mas um *fim* em si mesmo. Mais precisamente, o *único fim* que é esperado e para cuja realização lhe é atribuída uma independência qualitativamente distinta da que pode ser concedida ao Ministério Público ou da que pode estar contida na obrigação de objetividade e imparcialidade característica das autoridades administrativas.

⁷ *Ibidem*, n.º 81.

⁸ A este respeito, remeto para os n.ºs 66 e 67 das minhas Conclusões apresentadas nos processos OG e PI, Procuradorias de Lübeck e Zwickau (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:337).

29. Qualificar o Ministério Público de instituição independente não o converte num equivalente do poder judicial, o que também não acontece com as designadas *autoridades independentes*, surgidas no âmbito da regulação de diversos setores económicos. Concretamente, a independência do Ministério Público não é equiparável à do juiz nem no seu fundamento nem no seu alcance, dado que desempenham funções diferentes.

30. A autonomia do conceito de «autoridade judiciária» do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584⁹ é consequência da necessidade de haver uma definição uniforme do seu sentido e do seu alcance em toda a União. Daí decorre que os Estados-Membros não beneficiem do poder de qualificar de «autoridade judiciária de emissão» instituições que, apesar de não exercerem o poder jurisdicional, podem ser qualificadas de *independentes* no direito nacional¹⁰.

31. Esta última afirmação assenta, em definitivo, na premissa de que a independência do Ministério Público não se pode confundir com a independência judicial. A isto acrescem, no contexto da Decisão-Quadro 2002/584, os inconvenientes que decorreriam do reconhecimento da qualidade de autoridade judiciária de emissão a instituições diferentes dos juízes.

32. Assim como no caso do poder judicial é evidente para todos os Estados-Membros que se trata de uma autoridade independente — daí a confiança que lhes permite o reconhecimento mútuo das suas decisões —, o mesmo não acontece com o Ministério Público, do que são bom exemplo este reenvio prejudicial e os processos C-508/18 e C-82/19 PPU.

33. Com efeito, é perceptível uma gradação dos níveis de autonomia do Ministério Público nos diferentes Estados-Membros, que, nunca podendo alcançar, por razões conceptuais, a da independência judicial, deveria ser casuisticamente examinada pela autoridade judiciária de execução, à luz da legislação aplicável ao Ministério Público no Estado-Membro de emissão.

34. Esse exame poderia alargar os prazos do processo de entrega, dando origem a pedidos de informação ou a incidentes de impugnação por parte da pessoa visada. Uns e outros redundariam inevitavelmente no prolongamento do processo e, por conseguinte, das medidas privativas de liberdade que tivessem sido adotadas.

35. A bem da simplicidade e da celeridade processuais, o que equivale a fazê-lo em benefício do direito à liberdade, impõe-se, assim, dissipar, *a priori*, qualquer incerteza quanto à natureza da autoridade que emitiu um mandado de detenção europeu e, em consequência, reservar a sua emissão a um órgão do poder judicial (independente).

36. Para terminar, recorde também aqui que, na sequência das minhas Conclusões no processo Özçelik¹¹, sublinhei que os trabalhos preparatórios do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584 parecem comprovar que a vontade do legislador se inclinava para a exclusão do Ministério Público como «autoridade judiciária», na aceção dessa norma.

9 Confirmada pelo Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de novembro de 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, n.º 32).

10 Insisto em que isto sucede com o artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584 e não necessariamente no contexto do seu artigo 8.º, n.º 1, alínea c). A este respeito, remeto para os n.ºs 45 a 50 das minhas Conclusões apresentadas nos processos OG e PI, Procuradorias de Lübeck e Zwickau (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:337).

11 Conclusões apresentadas no processo Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, n.ºs 39 a 42).

37. O artigo 3.º da proposta inicial da decisão-quadro¹² incluía expressamente o Ministério Público na definição de «autoridade judiciária» (de emissão ou de receção do mandado de detenção europeu)¹³.

38. Tal como referi nas conclusões Özçelik¹⁴, «[a] exposição de motivos dessa proposta acrescenta que o termo “autoridade judiciária” correspondia ao da Convenção Europeia de Extradução, de 13 de dezembro de 1957, que, por sua vez, reconhecia como tais as “autoridades judiciárias propriamente ditas e o Ministério Público, com exclusão dos órgãos policiais”»¹⁵.

39. A proposta não foi adotada e a referência ao Ministério Público foi eliminada na versão definitiva dos artigos 1.º e 6.º

40. Esta eliminação suscitou alguma incerteza, havendo até quem defenda que a mesma dava como certo, sem necessidade de uma referência *nominatim*, que o Ministério Público faz parte das autoridades judiciárias dos Estados-Membros, para efeitos do mandado de detenção europeu¹⁶.

41. Alguns Estados-Membros comunicaram ao Secretariado-Geral do Conselho, em aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2002/584, que os seus Ministérios Públicos respetivos faziam parte das «autoridade[s] judiciária[s] competente[s] nos termos do respetivo direito nacional» para a emissão ou execução dos mandados de detenção europeus. Para esses Estados, a eliminação da referência expressa ao Ministério Público não pressupunha a sua exclusão.

42. No entanto, essas comunicações «não prejudicam nem condicionam, em termos estritamente jurídicos, a conformidade da atuação de cada Estado com o conteúdo da [Decisão-Quadro 2002/584]. A norma permite que os Estados designem ou escolham, de entre as suas autoridades judiciárias, as que serão competentes para a receção ou emissão de [mandados de detenção europeus], mas não permite ampliar o conceito de autoridade judiciária, alargando-o a órgãos que não beneficiem desse estatuto»¹⁷.

43. Na minha opinião, a eliminação da referência ao Ministério Público deve ser interpretada no sentido de que o legislador pretendeu excluí-lo do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584. Tratando-se de uma questão assaz controversa, se a vontade legislativa tivesse sido a de atribuir ao Ministério Público a qualidade de autoridade judiciária no contexto daquela norma, teria sido expressamente manifestada, como aconteceu na proposta inicial.

44. Segundo a tese contrária à que defendo, a eliminação da referência ao Ministério Público, no decurso do processo legislativo, justificava-se para evitar uma redundância. No entanto, não creio que assim tenha sido, como demonstra, precisamente, a incerteza suscitada.

12 COM(2001) 522 final.

13 «For the purposes of this Framework Decision, the following definitions shall apply: (a) “*European arrest warrant*” means a request, issued by a judicial authority of a Member State, and addressed to any other Member State, for assistance in searching, arresting, detaining and obtaining the surrender of a person, who has been subject to a judgement or a judicial decision, as provided for in Article 2; (b) “*issuing judicial authority*” means the judge or the public prosecutor of a Member State, who has issued a European arrest warrant; (c) “*executing judicial authority*” means the judge or the public prosecutor of a Member State in whose territory the requested person sojourns, who decides upon the execution of a European arrest warrant [...]».

14 Conclusões apresentadas no processo Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, n.º 40).

15 No comentário ao artigo 3.º da proposta lê-se: «The procedure of the European arrest warrant is based on the principle of mutual recognition of court judgments. State-to-State relations are therefore substantially replaced by court-to-court relations between judicial authorities. The term “*judicial authority*” corresponds, as in the 1957 Convention (cf. *Explanatory Report, Article 1*), to the *judicial authorities as such and the prosecution services, but not to the authorities of police force*». O sublinhado é meu.

16 Uma excelente exposição dos argumentos apresentados neste debate pode ser encontrada nas declarações de voto e nos votos de vencido formulados no Acórdão da Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido), de 30 de maio de 2012, proferido no processo *Assange v The Swedish Prosecution Authority* [2012] UKSC 22.

17 Conclusões apresentadas no processo Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, n.º 43).

45. Muito simplesmente, parece-me que se, com a proposta inicial, se pretendia uma decisão para a controvérsia sobre a natureza judiciária do Ministério Público, mencionando-a explicitamente, a sua eliminação ulterior não só não pode servir para relançar o referido debate como, pelo contrário, aponta no sentido de uma decisão negativa.

46. Se ao anteriormente exposto acrescerem as razões conceptuais e de princípio, bem como as de certeza e simplificação do processo, que defendi tanto nestas conclusões como nas dos processos C-508/18 e C-82/19 PPU, considero que a interpretação no sentido de não se atribuir ao Ministério Público a qualidade de «autoridade judiciária de emissão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584, é a mais coerente com o sistema consagrado por esta última.

V. Conclusão

47. Perante o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) nos seguintes termos:

«O artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de “autoridade judiciária de emissão” não abrange a instituição do Ministério Público.»