Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 2 de março de 2016 [1]

Processo C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj, Roménia)]

«Reenvio prejudicial — Cooperação policial e judiciária em matéria penal — Decisão-Quadro 2002/584/JAI — Mandado de detenção europeu — Artigo 8.º, n.º 1, alínea c) — Inexistência de mandado de detenção nacional prévio e distinto do mandado de detenção europeu — Consequência»

1. Está em conformidade com a 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 [2], conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009 [3], uma legislação nacional que prevê que o âmbito de aplicação do mandado de detenção europeu se estende ao território do Estado-Membro de emissão e que, consequentemente, autoriza a emissão desse mandado para efeitos de procedimento penal sem emissão prévia de um mandado de detenção nacional distinto?

2. Esta é a questão submetida através do presente pedido de decisão judicial que, tendo por objeto a interpretação dos artigos 3.º, 4.º e 8.º da decisão-quadro, foi apresentado no âmbito de um pedido de execução, na Roménia, de um mandado de detenção europeu emitido em 23 de março de 2015, pelo Mátészalkai járásbíróság (Tribunal Regional de Mátészalkai, Hungria) contra N. A. Bob-Dogi, cidadão romeno detido no seu país em 2 de abril de 2015 antes de ser colocado sob vigilância judiciária.

3. O Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj) pergunta, em substância, se, por «mandado de detenção» cuja existência deve ser indicada no mandado de detenção europeu, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da decisão-quadro, se entende um mandado de detenção nacional distinto do mandado de detenção europeu e emitido previamente a este e se, em caso de resposta afirmativa a esta questão, se deve considerar que a inexistência de mandado de detenção nacional que responda a esta exigência constitui um motivo implícito para a não execução do mandado de detenção europeu.

4. Sob a sua aparente tecnicidade, estas questões dissimulam um desafio essencial para o futuro dos instrumentos de reconhecimento mútuo e, por conseguinte, para a construção de um espaço judiciário europeu, que se prende com a definição das garantias instituídas para assegurar o respeito dos direitos fundamentais no âmbito do mecanismo do mandado de detenção europeu, cuja execução implica necessariamente uma privação, mais ou menos longa, de liberdade.

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 190, p. 1.

3 — JO L 81, p. 24, a seguir «decisão-quadro».

5. Não temos qualquer hesitação sobre a resposta, uma vez constatado, por um lado, que o exame da legislação húngara em causa no processo principal deve ser feito tendo em atenção exigências da proteção dos direitos fundamentais e, por outro, que essa legislação não constitui uma garantia de eficácia e de rapidez do mecanismo do mandado de detenção europeu.

6. Nas presentes conclusões, sustentaremos, em primeiro lugar, que um mandado de detenção europeu só pode ser emitido para a execução de um mandado de detenção nacional distinto ou de outra decisão judicial com a mesma força executiva, que ordene a procura e a detenção da pessoa sujeita a procedimento penal e adotados em conformidade com as regras de processo penal do Estado-Membro de emissão.

7. Alegaremos, em segundo lugar, que, uma vez que a inexistência de mandado de detenção nacional distinto constitui a omissão de uma formalidade substancial inerente à própria existência do mandado de detenção europeu, a autoridade judiciária de execução deve recusar executar o ato enquanto mandado de detenção europeu.

I – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

8. Os considerandos 5 a 8 e 10 da decisão-quadro estão redigidos nos seguintes termos:

«(5) O objetivo que a União fixou de se tornar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça conduz à supressão da extradição entre os Estados-Membros e à substituição desta por um sistema de entrega entre autoridades judiciárias. Acresce que a instauração de um novo regime simplificado de entrega de pessoas condenadas ou suspeitas para efeitos de execução de sentenças ou de procedimento penal permite suprimir a complexidade e a eventual morosidade inerentes aos atuais procedimentos de extradição. As relações de cooperação clássicas que até ao momento prevaleceram entre Estados-Membros devem dar lugar a um sistema de livre circulação das decisões judiciais em matéria penal, tanto na fase pré-sentencial como transitadas em julgado, no espaço comum de liberdade, de segurança e de justiça.

(6) O mandado de detenção europeu previsto na presente decisão-quadro constitui a primeira concretização no domínio do direito penal, do princípio do reconhecimento mútuo, que o Conselho Europeu qualificou de 'pedra angular' da cooperação judiciária.

(7) Como o objetivo de substituir o sistema de extradição multilateral baseado na Convenção europeia de extradição de 13 de dezembro de 1957 não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros agindo unilateralmente e pode, pois, devido à sua dimensão e aos seus efeitos, ser melhor alcançado ao nível da União, o Conselho pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade referido no artigo 2.º [UE] e no artigo 5.º [CE]. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade estabelecido neste último artigo, a presente decisão-quadro não excede o necessário para atingir aquele objetivo.

(8) As decisões sobre a execução do mandado de detenção europeu devem ser objeto de um controlo adequado, o que implica que deva ser a autoridade judiciária do Estado-Membro onde a pessoa procurada foi detida a tomar a decisão sobre a sua entrega.

[...]

(10) O mecanismo do mandado de detenção europeu é baseado num elevado grau de confiança entre os Estados-Membros [...]»

9. O artigo 1.º da decisão-quadro, intitulado «Definição de mandado de detenção europeu e obrigação de o executar», dispõe:

«1. O mandado de detenção europeu é uma decisão judiciária emitida por um Estado-Membro com vista à detenção e entrega por outro Estado-Membro duma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas de liberdade.

2. Os Estados-Membros executam todo e qualquer mandado de detenção europeu com base no princípio do reconhecimento mútuo e em conformidade com o disposto na presente decisão-quadro.

3. A presente decisão-quadro não tem por efeito alterar a obrigação de respeito dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais consagrados pelo artigo 6.º [UE].»

10. Os artigos 3.° a 4.°-A da decisão-quadro enunciam os motivos para a não execução obrigatória ou facultativa do mandado de detenção europeu.

11. Ao artigo 8.º da decisão-quadro, intitulado «Conteúdo e formas do mandado de detenção europeu», prevê no seu n.º 1:

«O mandado de detenção europeu contém as seguintes informações, apresentadas em conformidade com o formulário em anexo:

[...]

c) Indicação da existência de uma sentença com força executiva, de um mandado de detenção ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva abrangida pelo âmbito de aplicação dos artigos 1.° e 2.°;

[...]»

12. O artigo 15.º, n.º 2, da decisão-quadro dispõe:

«Se a autoridade judiciária de execução considerar que as informações comunicadas pelo Estado-Membro de emissão são insuficientes para que possa decidir da entrega, solicita que lhe sejam comunicadas com urgência as informações complementares necessárias, em especial, em conexão com os artigos 3.° a 5.° e o artigo 8.º, podendo fixar um prazo para a sua receção, tendo em conta a necessidade de respeitar os prazos fixados no artigo 17.º»

B – *Direito húngaro*

13. O artigo 25.º da Lei n.º CLXXX. de 2012, relativa à cooperação em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia (az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény)[4], dispõe:

«1) Se houver necessidade de instaurar um processo penal contra o suspeito, o órgão jurisdicional emite imediatamente um mandado de detenção europeu com vista à sua detenção em qualquer Estado-Membro da União Europeia e à sua entrega, desde que a gravidade da infração o justifique [...]

[...]

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260.

7) O âmbito de aplicação do mandado de detenção europeu estende-se também ao território da Hungria.

[...]»

II – Litígio do processo principal e questões prejudiciais

14. Em 23 de março de 2015, o Mátészalkai járásbíróság (Tribunal Regional de Mátészalkai, Hungria) emitiu um mandado de detenção europeu contra N. A. Bob-Dogi, de nacionalidade romena, no âmbito de um procedimento penal que lhe foi instaurado por factos, cometidos na Hungria, em 27 de novembro de 2013, que podem ser qualificados de «ofensas corporais graves».

15. Estes factos respeitam a um acidente de viação ocorrido na via pública que causou múltiplas fraturas e lesões a J. Katona, de nacionalidade húngara, que conduzia um ciclomotor, e pelo qual N. A. Bob-Dogi é responsável em consequência da velocidade excessiva do camião põe ele conduzido.

16. Em 30 de março de 2015, foi introduzido um alerta relativo ao mandado de detenção europeu no Sistema de Informação de Schengen (SIS).

17. Em 2 de abril de 2015, N. A. Bob-Dogi foi capturado na Roménia e, depois de ter sido colocado em retenção, foi presente ao Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj) com vista à sua entrega às autoridades judiciárias húngaras.

18. Por despacho do mesmo dia, aquele tribunal indeferiu o pedido de detenção preventiva de N. A. Bob-Dogi e ordenou a sua libertação imediata, sujeito à medida de vigilância judiciária, fixando ao Ministério Público um prazo para apresentar uma tradução em língua romena do mandado de detenção europeu.

19. Na audiência de 15 de abril de 2015, foi entregue a N. A. Bob-Dogi uma cópia do mandado de detenção europeu traduzido em língua romena.

20. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade da legislação húngara com a decisão-quadro. Observa que, na letra b) do mandado de detenção europeu — intitulada «Decisão na qual se baseia o mandado de detenção» —, é indicado «Ministério Público junto do Nyíregyházi járásbíróság (Tribunal Regional de Nyíregyháza) K.11884/2013/4» e, na letra b), ponto 1, do mesmo mandado — que prevê que seja indicado o mandado de detenção ou a decisão judiciária que tenha o mesmo efeito —, é feita referência ao «mandado de detenção europeu n.º 1.B256/2014/19-II emitido pelo Mátészalkai járásbíróság (Tribunal Regional de Mátészalkai), que é também válido para o território húngaro e constitui, a esse título, igualmente um mandado de detenção nacional». Consequentemente, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se se o mandado de detenção europeu pode validamente basear-se em si mesmo, sem referência a um mandado de detenção nacional distinto e prévio.

21. A este respeito, salienta que existem divergências de interpretação entre os órgãos jurisdicionais romenos.

22. Enquanto, segundo a posição maioritária, há, em tal situação, que indeferir o pedido de execução do mandado de detenção europeu pelo motivo essencial de que este não sana a inexistência de mandado de detenção nacional ou de decisão judicial executiva, outros órgãos jurisdicionais admitiram, todavia, o pedido de execução do mandado de detenção europeu pelo motivo de que as exigências legais estavam preenchidas uma vez que as autoridades judiciárias de emissão tinham

indicado expressamente que o mandado de detenção europeu emitido constituía a decisão judicial na base do pedido dirigido às autoridades judiciária romenas, precisando, em certos casos, que, em conformidade com a legislação húngara, o mandado de detenção europeu constituía simultaneamente o mandado de detenção nacional.

23. O órgão jurisdicional de reenvio considera que, no âmbito do processo de execução do mandado de detenção europeu, a decisão reconhecida pela autoridade judiciária de execução é a decisão judicial nacional emitida pela autoridade competente em conformidade com as regras de processo penal do Estado-Membro de emissão antes do início do processo de emissão do mandado de detenção europeu.

24. Esse órgão jurisdicional observa que há diferenças fundamentais entre o mandado de detenção europeu e o mandado de detenção nacional. Assim, o mandado de detenção europeu é emitido com o objetivo de deter e de entregar uma pessoa, acusada ou condenada, que se encontra no território do Estado-Membro de execução, ao passo que o mandado de detenção nacional é emitido com vista à detenção de uma pessoa que se encontra no território do Estado-Membro de emissão. Além disso, a emissão do mandado de detenção europeu é baseada num mandado de detenção ou numa decisão relativa à execução de uma pena, enquanto o mandado de detenção nacional é emitido com base em condições e em casos expressamente regidos pelo processo penal do Estado-Membro de emissão. Por último, existem várias diferenças entre o mandado de detenção europeu e o mandado de detenção nacional quanto ao seu conteúdo, à sua forma e ao seu prazo de validade.

25. O órgão jurisdicional de reenvio conclui daqui que, na falta de um mandado de detenção nacional, uma pessoa não pode ser detida e mantida sob detenção, e não se pode admitir que o mandado de detenção europeu se «transforme» em mandado de detenção nacional após a entrega da pessoa procurada. Por outro lado, essa interpretação seria contrária aos direitos fundamentais garantidos pelo direito da União.

26. O órgão jurisdicional de reenvio também considera que, além dos motivos de recusa facultativa ou obrigatória previstos pela decisão-quadro, a prática judiciária demonstra que há outros motivos de recusa implícitos. Tal é o caso quando as condições substanciais ou de forma do mandado de detenção europeu não estão preenchidas, nomeadamente no caso de falta de mandado de detenção nacional emitido pelo Estado-Membro de emissão, situação em causa no processo principal.

27. Nestas condições, o Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Para efeitos da aplicação do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da [d]ecisão-[q]uadro, deve entender-se pela expressão ‘existência […] de um mandado de detenção’ um mandado de detenção nacional […] emitido de acordo com as normas de processo penal do Estado-Membro de emissão e, portanto, distinto do mandado de detenção europeu?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode a inexistência de um mandado de detenção nacional […] constituir um motivo implícito para a não execução de um mandado de detenção europeu?»

III – Apreciação

A – *Quanto à primeira questão*

28. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da decisão-quadro deve ser interpretado no sentido de que, por se entende mandado de detenção, cuja existência deve ser indicada no formulário, um mandado de detenção nacional distinto do mandado de detenção europeu e emitido em conformidade com as regras de processo penal do Estado-Membro de emissão.

29. O órgão jurisdicional de reenvio submete esta questão porque é confrontado com um mandado de detenção europeu que apenas comporta, na letra b), ponto 1, do formulário, unicamente uma referência a ele próprio, porque, quando as autoridades judiciárias húngaras dispõem de indícios sérios que lhes permitem presumir que uma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal se encontra no território de outro Estado-Membro, emitem diretamente um mandado de detenção europeu com fundamento no artigo 25.º da Lei n.º CLXXX de 2012, relativa à cooperação em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia, que dispõe que o âmbito de aplicação mandado de detenção europeu se estende também ao território húngaro.

30. Antes de responder a esta questão, parece-nos importante sublinhar que o formulário do mandado de detenção europeu com base no qual as autoridades judiciárias húngaras pediram às suas homólogas romenas a entrega de N. A. Bod-Dogi comporta não só na letra b), ponto 1, uma referência a esse mesmo mandado, emitido pelo Mátészalkai járásbíróság (Tribunal Regional de Mátészalkai), mas também na letra b), com a epígrafe «Decisão na qual se baseia o mandado de detenção», a menção «Ministério Público junto do Nyíregyházi járásbíróság (Tribunal Regional de Nyíregyháza) K.11884/2013/4». Observamos que esta dupla indicação afeta o mandado de detenção europeu de uma ambiguidade original quanto ao autor da decisão. Quem tomou a decisão de emitir um mandado de detenção contra N. A. Bob-Dogi? Foi o Ministério Público junto do Nyíregyházi járásbíróság (Tribunal Regional de Nyíregyháza), cuja decisão foi simplesmente executada pelo Mátészalkai járásbíróság (Tribunal Regional de Mátészalkai), ou foi este tribunal, a pedido daquele Ministério Público? Nada sabemos e duvidamos seriamente que o órgão jurisdicional de reenvio tenha recebido qualquer informação fiável quanto a este ponto.

31. Mesmo admitindo que a decisão tenha sido tomada pelo tribunal, consideramos que o artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da decisão-quadro deve ser interpretado no sentido de que impõe que o mandado de detenção europeu se baseie num mandado de detenção nacional distinto, que ordena a identificação e a detenção da pessoa sujeita a procedimento penal no território do Estado-Membro de emissão.

32. Parece-nos que militam neste sentido três considerações convergentes. Em primeiro lugar, um sistema como o previsto pelo direito húngaro não está em conformidade com a autonomia conceptual do conceito de mandado de detenção europeu. Em segundo lugar, esse sistema priva a pessoa procurada para efeitos de procedimento penal das garantias processuais que decorrem da emissão de uma decisão judicial nacional que ordena a procura e a detenção dessa pessoa. Em terceiro lugar, a equiparação do mandado de detenção europeu a um mandado de detenção nacional impede, nos Estados-Membros, como a Hungria, nos quais se aplica o princípio da legalidade do procedimento penal, a aplicação do controlo da proporcionalidade aquando da emissão do mandado de detenção europeu.

33. Examinaremos sucessivamente cada uma destas considerações.

1. A equiparação do mandado de detenção europeu a um mandado de detenção nacional não está em conformidade com a autonomia conceptual do conceito de mandado de detenção europeu

34. A solução adotada pelo direito húngaro tem origem numa equiparação entre o conceito de mandado de detenção europeu e o de mandado de detenção nacional que não parece conforme com a letra nem com o espírito da decisão-quadro.

35. Em primeiro lugar, a autorreferência que resulta da emissão de um mandado de detenção europeu com o valor de mandado de detenção nacional é contrária à própria letra do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da decisão-quadro que prevê que o mandado de detenção europeu deve conter a indicação, apresentada em conformidade com o formulário em anexo a esta, «da existência de uma sentença com força executiva, de um mandado de detenção ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva abrangida pelo âmbito de aplicação dos artigos 1.° e 2.°».

36. Importa constatar que nem o conceito de «mandado de detenção» nem o de «decisão judicial com a mesma força executiva» são definidos na decisão-quadro.

37. A este respeito, há que recordar que, na falta dessa definição no direito da União, a determinação do significado e do alcance desses conceitos deve ser estabelecida, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, tendo em conta tanto os termos da disposição do direito da União em causa como o contexto desta [5].

38. Antes de mais, importa realçar que a redação do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da decisão-quadro utiliza a expressão «mandado de detenção», ao passo que o conceito utilizado no seu título, nos seus considerandos e nos títulos e no corpo dos seus artigos [6], para designar o mecanismo de entrega que a mesma tem por objeto regulamentar, é o de «mandado de detenção europeu».

39. A redação da epígrafe da letra b) do formulário anexo à decisão-quadro apoia a interpretação segundo a qual esta faz uma distinção entre o conceito de «mandado de detenção» e o de «mandado de detenção europeu», uma vez que é referido que deve ser aí mencionada a decisão na qual o mandado de detenção europeu «se baseia», o que implica claramente a existência de uma decisão distinta do próprio mandado de detenção e que lhe serve de fundamento.

40. Tendo em conta esta distinção, o termo «mandado de detenção» deve ser considerado não como um termo genérico que agrupa sob a mesma designação tanto o mandado de detenção europeu como os mandados de detenção nacionais, mas como um termo distintivo que designa apenas o mandado de detenção nacional.

41. Assim, contrariamente ao que o Governo húngaro sustenta, resulta dos termos da decisão-quadro e do formulário anexo a esta que a emissão de um mandado de detenção europeu está subordinada à emissão de um mandado de detenção nacional, no qual é enxertado o mandado de detenção europeu e que constitui o seu fundamento legal.

42. Em segundo lugar, a equiparação do mandado de detenção europeu a um mandado de detenção nacional é, do nosso ponto de vista, fundamentalmente contrária à conceção do mecanismo de cooperação judiciária implementado pela decisão-quadro e à definição que consta do seu artigo 1.º, n.º 1.

5 — V. acórdão West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, n.º 49 e jurisprudência referida).

6 — Embora, na sua versão em língua francesa, o artigo 3.º, n.º 1, da decisão-quadro utilize a expressão «mandado de detenção» quando designa muito provavelmente o mandado de detenção europeu, o adjetivo «europeu» figura, todavia, em diversas outras versões linguísticas deste artigo (v., designadamente, as versões em língua búlgara, espanhola, alemã, grega, húngara e neerlandesa).

43. A este respeito, importa recordar que o objetivo da decisão-quadro é, conforme o Tribunal de Justiça relembrou reiteradamente baseando-se no seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, e nos considerandos 5 e 7 desta, «substituir o sistema de extradição multilateral entre Estados-Membros por um sistema de entrega, entre autoridades judiciárias, das pessoas condenadas ou suspeitas, para efeitos da execução de sentenças ou de procedimentos penais, baseando-se este último sistema no princípio do reconhecimento mútuo» [7].

44. Para o efeito, a decisão-quadro institui um novo sistema simplificado e mais eficaz de entrega para «facilitar e acelerar a cooperação judiciária com vista a contribuir para realizar o objetivo, atribuído à União, de se tornar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, baseando-se no elevado grau de confiança que deve existir entre os Estados-Membros» [8].

45. Por conseguinte, o mandado de detenção europeu foi concebido como um sistema destinado a substituir o processo de extradição a fim de facilitar a entrega de uma pessoa procurada que se encontra num Estado-Membro diferente daquele onde o mandado foi emitido. Esta conceção que serve de base à decisão-quadro resulta muito claramente da definição enunciada no artigo 1.º, n.º 1, desta, que demonstra que o mandado de detenção europeu visa exclusivamente a detenção da pessoa procurada num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de emissão, tendo em vista a sua entrega a este último.

46. Como resulta designadamente dos seus considerandos 5 e 6, a decisão-quadro substitui um sistema de cooperação clássico entre Estados soberanos, que implica a intervenção e a apreciação do poder executivo, por um mecanismo de cooperação entre as autoridades judiciárias nacionais destinado a assegurar a livre circulação das decisões em matéria penal num espaço judiciário comum, do qual o princípio do reconhecimento mútuo constitui a «pedra angular».

47. Embora a decisão-quadro comporte diversas manifestações desta emancipação efetiva do mandado de detenção europeu em relação à conceção tradicional da extradição, tais como, em especial, a judicialização do processo, o abandono da regra de não extradição dos nacionais e a renúncia parcial ao dogma da dupla incriminação, importa, todavia, salientar que o legislador da União não suprimiu todos os mecanismos de entrega entre os Estados-Membros criando um sistema de reconhecimento automático dos mandados de detenção nacionais, que podem, deste modo, circular livremente em todo o espaço judiciário europeu.

48. Por fim, a decisão-quadro corresponde a um patamar intermédio na realização progressiva e no aprofundamento do princípio do reconhecimento mútuo, o que se traduz, nomeadamente, pelo facto de o mandado de detenção europeu ser concebido como o instrumento de um processo nacional, cuja emissão continua condicionada à existência de um título executivo nacional preexistente [9].

49. A este respeito, é significativo constatar que, ao longo do processo legislativo que conduziu à aprovação da decisão-quadro, a expressão «[o] facto de existir *ou não* uma sentença transitada em julgado ou qualquer outra decisão judicial com força executiva» [10], que constava do artigo 6.º, alínea c), da proposta de decisão-quadro do Conselho relativa ao mandado de captura europeu e aos procedimentos de entrega entre Estados-Membros [11], foi substituída pela expressão «[i]ndicação da existência de uma sentença com força executiva, de um mandado de detenção ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», que suprime o caráter opcional desta indicação.

7 — V., neste sentido, acórdão Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, n.º 27 e jurisprudência referida).

8 — V., neste sentido, acórdão Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, n.º 28 e jurisprudência referida).

9 — De resto, a etapa posterior desse processo consiste não em suprimir o mandado de detenção nacional, como prevê o direito húngaro, mas assegurar que o mandado de detenção nacional possa circular livremente em todo o espaço judiciário europeu.

10 — Sublinhado nosso.

11 — COM(2001) 522 final.

50. A expressão «mandado de detenção europeu» designa, por último, em nossa opinião, o instrumento original criado pela decisão-quadro pelo qual a autoridade judiciária de emissão pede a execução da decisão nacional no espaço de liberdade, de segurança e de justiça e que, pelas menções obrigatórias que contém, permite à autoridade judiciária de execução verificar a própria existência do mandado, bem como a sua regularidade formal tendo em conta os requisitos decorrentes da decisão-quadro.

51. Instrumento pelo qual a autoridade judiciária de um Estado-Membro pede à autoridade judiciária de outro Estado-Membro a entrega da pessoa procurada, o mandado de detenção europeu não se confunde, portanto, com a ordem de identificação e de detenção para a execução da qual é emitido. Por outras palavras, constitui um ato que permite a execução no espaço judiciário europeu de uma decisão de justiça executória que ordena a detenção da pessoa procurada. Do mesmo modo, longe de subscrever a afirmação do Governo austríaco segundo o qual o mandado de detenção europeu «é [...] também um mandado de detenção», consideramos, pelo contrário, que a natureza específica deste instrumento de cooperação judiciária exclui que a extensão do seu âmbito de aplicação ao território do Estado-Membro de emissão, ao abrigo da lei nacional desse Estado-Membro, possa sanar a falta de emissão de um mandado de detenção nacional ou de qualquer outro título com a mesma força executiva, a qual priva o mandado de detenção europeu de fundamento legal.

52. Essa falta de fundamento legal é tanto mais inaceitável porquanto priva a pessoa procurada das garantias processuais que rodeiam a emissão de uma decisão judicial nacional e que acrescem às garantias ligadas ao processo de mandado de detenção europeu.

2. A extensão do âmbito de aplicação do mandado de detenção europeu ao território do Estado-Membro de emissão priva a pessoa procurada para efeitos de procedimento penal das garantias processuais que decorrem da emissão de uma decisão judiciária nacional

53. Na audiência, em resposta à pergunta feita pelo Tribunal de Justiça, precisamente para saber se o processo dito «simplificado» em causa no processo principal não é suscetível de limitar as garantias de direito nacional que protegem a pessoa procurada, o Governo húngaro refutou qualquer risco de limitação dessas garantias, alegando, por um lado, que, diferentemente do mandado de detenção nacional, que pode ser emitido não só por um tribunal, mas também pela polícia ou pelo Ministério Público, o mandado de detenção europeu só pode ser emitido por um juiz e, por outro, as condições que rodeiam a sua emissão são mais restritas que as que regulam a emissão do mandado de detenção nacional.

54. Longe de nos tranquilizar, essas explicações reforçam antes a nossa inquietação, que já deixamos transparecer, quanto aos riscos de enfraquecimento dos direitos de defesa em consequência da falta de decisão judicial nacional que sirva de base ao mandado de detenção europeu.

55. Em nossa opinião, o enquadramento drástico dos motivos para a não execução do mandado de detenção europeu pressupõe que haja, em contrapartida, garantias processuais concretas e efetivas dos direitos de defesa no Estado-Membro de emissão do mandado de detenção europeu, sem as quais se romperia o indispensável equilíbrio, inerente à construção de um espaço judiciário europeu, entre as exigências da eficácia da justiça penal e os imperativos da salvaguarda dos direitos fundamentais.

56. Ora, a condição respeitante à existência de um mandado de detenção nacional distinto do mandado de detenção europeu, longe de constituir a simples expressão de um formalismo exagerado e inútil, representa, pelo contrário, uma garantia essencial à preservação desse equilíbrio no sistema da decisão-quadro.

57. Esta condição é indispensável à existência da confiança mútua e ao respeito dos direitos da pessoa procurada.

58. Em primeiro lugar, a confiança mútua postula a existência de um mandado de detenção nacional.

59. O princípio do reconhecimento mútuo no qual se baseia o sistema do mandado de detenção europeu assenta ele próprio na confiança mútua que, segundo a fórmula do acórdão West [12], «deve existir» entre os Estados-Membros [13]. No seu acórdão F. [14], o Tribunal de Justiça esclareceu que a confiança recíproca entre os Estados-Membros incide no facto de as respetivas ordens jurídicas nacionais estarem em condições de fornecer «uma proteção equivalente e efetiva dos direitos fundamentais, reconhecidos ao nível da União, em particular, na Carta [dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir 'Carta')]» [15].

60. Por conseguinte, o processo de reconhecimento mútuo assenta na ideia de que não é necessário que uma decisão judicial, cuja execução se processa num Estado-Membro, satisfaça todas as condições processuais e substantivas exigidas nesse Estado-Membro desde que respeite as normas equivalentes do Estado-Membro no qual foi emitida. Como precisamente observa a Comissão Europeia, no sistema de entrega previsto pela decisão-quadro, o reconhecimento mútuo baseia-se na premissa de que qualquer mandado de detenção europeu assenta num mandado de detenção nacional ou numa decisão judicial com a mesma força executiva, adotados em conformidade com as regras de processo penal aplicáveis no Estado-Membro em causa.

61. A existência de um mandado de detenção nacional para a execução do qual o mandado de detenção europeu é emitido permite, assim, dar às autoridades judiciárias dos restantes Estados-Membros a garantia de que todas as condições legais nacionais estão preenchidas para poder ordenar a prisão e a detenção de uma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal. Sem essa garantia mínima, longe de apelar à confiança mútua que deve presidir às relações entre as autoridades judiciárias de emissão e as autoridades judiciárias de execução, o sistema simplificado de entrega suscitaria a desconfiança recíproca.

62. Por conseguinte, a condição respeitante à existência de uma decisão judicial nacional não responde a uma exigência puramente formal que decorre de uma interpretação literal da decisão-quadro. Ao impor que o mandado de detenção europeu assente numa base processual comum constituída por uma decisão judicial nacional que garanta a intervenção de um juiz independente e imparcial para a pronúncia de uma medida de coação, confere um conteúdo substancial mínimo ao princípio da proteção efetiva e equivalente e permite, em consequência, a aplicação jurídica concreta do princípio da confiança mútua que, para existir realmente, não pode permanecer confinado à fase da fórmula repetitiva e encantatória.

63. A este respeito, importa sublinhar que, embora o princípio da confiança mútua se dirija, acima de tudo, aos Estados-Membros aos quais impõe que se concedam mutuamente confiança apesar das diferenças que separam as suas legislações nacionais respetivas, este princípio também reveste, para o juiz, uma dimensão complementar de regra de interpretação das obrigações dos Estados-Membros que decorrem dos instrumentos destinados implementar progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça [16]. Em nossa opinião, a confiança mútua impõe que se confira um alcance substancial à exigência de uma decisão judicial nacional que sirva de base ao mandado de detenção europeu, que resulta do artigo 8.º da decisão-quadro.

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — N.º 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — N.º 50.

16 — V. nomeadamente, neste sentido, De Schutter, O., «La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle», *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelas, 2005, p. 79, especialmente p. 103, que vê no princípio do reconhecimento mútuo um princípio que desempenha um papel semelhante ao do princípio da cooperação leal.

64. Em segundo lugar, o respeito dos direitos da pessoa procurada pressupõe a existência de um mandado de detenção nacional.

65. Importa observar que o mandado de detenção, por definição, comporta não só uma ordem de prisão, mas também uma ordem de detenção. Não pode ser equiparado a uma medida de retenção no âmbito de uma prisão preventiva para efeitos de um inquérito, por exemplo. Com efeito, a execução desse mandado acarretará, por natureza, devido aos prazos incompressíveis que resultam, nomeadamente, das condições jurídicas e materiais da sua aplicação, um período de detenção que a norma, aliás, equipara quer ao início da execução da pena quer a uma medida de detenção preventiva a aguardar julgamento, uma vez que o período assim cumprido deverá ser deduzido da pena a executar ou, consoante o caso, da que for decretada após julgamento [17].

66. Por conseguinte, a existência de um mandado de detenção nacional que serve de base ao mandado de detenção europeu deve ser entendida como a expressão do princípio da legalidade, que implica que o poder coercivo por força do qual é emitida uma ordem de procura e de prisão não pode ser exercido fora dos limites legais, fixados pelo direito nacional de cada Estado-Membro, nos quais a autoridade pública está habilitada a procurar, a perseguir e a julgar as pessoas suspeitas de terem cometido uma infração.

67. O regime jurídico aplicável à execução de um mandado de detenção europeu como o em causa no processo principal não cumpre esta exigência fundamental.

68. Antes de mais, importa constatar que este regime enferma de uma grande ambiguidade. O que significa concretamente a disposição segundo a qual o âmbito de aplicação do mandado de detenção europeu «estende-se também ao território da Hungria»?

69. Interpretada à letra, esta disposição significa que o mandado de detenção europeu se aplica ao território húngaro, continuando ao mesmo tempo a seguir o regime jurídico que lhe é próprio. Imaginemos, e não se trata de uma hipótese académica, que uma pessoa em fuga, contra a qual as autoridades judiciárias húngaras emitiram um mandado de detenção europeu com o valor de mandado de detenção nacional por pensarem que ela se encontrava no estrangeiro, é afinal interpelada no território húngaro. Quais são as regras que se devem aplicar? Se nos cingirmos à letra da disposição nacional, o ato que serve de fundamento à prisão conserva a natureza jurídica de um mandado de detenção europeu, cujos efeitos são apenas «estendidos» ao território nacional. Daqui decorre que o regime jurídico próprio desse mandado deveria ser aplicado em território húngaro, tal como se aplicaria no território de outro Estado-Membro. Significa isso que as autoridades judiciárias húngaras devem ser consideradas simultaneamente como autoridades de emissão e autoridades de execução, que a pessoa procurada dispõe, uma vez presa, dos direitos reconhecidos pela decisão-quadro e, portanto, que pode recusar consentir na sua entrega, beneficiar ou renunciar ao benefício da regra da especialidade? Devem os prazos aplicáveis à execução de um mandado de detenção europeu ser respeitados? Estas diferentes questões mostram que a extensão do âmbito de aplicação de um mandado de detenção europeu ao território do Estado-Membro de emissão desenha um regime jurídico de contornos especialmente delicados que não responde de forma alguma ao imperativo de segurança jurídica.

70. Só forçando de certa maneira os termos da disposição húngara que estende o âmbito de aplicação do mandado de detenção europeu ao território húngaro é possível fazer uma leitura em conformidade com a do Governo húngaro, segundo a qual o mandado de detenção europeu tem a natureza jurídica de um mandado de detenção nacional na Hungria e a de um mandado de detenção europeu nos outros Estados-Membros.

17 — V. artigo 26.º, n.º 1, da decisão-quadro.

71. Todavia, mesmo que sigamos o Governo húngaro nessa leitura, o regime jurídico deste mandado que, como um *Janus bifrons*, oferece uma dupla visão de um mandado de detenção nacional no território do Estado-Membro de emissão e de um mandado de detenção europeu no dos outros Estados-Membros continua a enfermar de uma grande ambiguidade.

72. Em primeiro lugar, na medida em que, como salientámos anteriormente, o mandado de detenção europeu é um instrumento de cooperação judiciária que não constitui uma ordem de procura e de detenção da pessoa em causa no território do Estado-Membro de emissão, esse regime desvirtua o objeto do mandado de detenção europeu e priva-o de base legal.

73. Em segundo lugar, e por via de consequência, a pessoa procurada é, assim, privada, na falta de um ato impugnável diferente do mandado de detenção europeu, da possibilidade de contestar, no Estado-Membro de emissão, a legalidade da sua detenção ao abrigo das disposições desse Estado. Na medida em que a autoridade judiciária de execução apenas é competente para decidir sobre os motivos para a não execução previstos na decisão-quadro, um aspeto da legalidade da detenção corre assim o risco de escapar, na totalidade, a qualquer controlo jurisdicional.

74. É certo que o procedimento penal permanece fora do âmbito de aplicação da decisão-quadro e do direito da União. No entanto, os Estados-Membros continuam sujeitos à obrigação de respeitar os direitos fundamentais conforme consagrados na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, ou no seu direito nacional [18], incluindo o direito a um recurso efetivo, enunciado nos artigos 13.° dessa convenção e 47.° da Carta. Ora a emissão de um mandado de detenção europeu não pode dispensar os Estados-Membros do respeito das garantias processuais previstas pelo seu direito nacional quando decide privar uma pessoa da sua liberdade.

75. Em nossa opinião, foi precisamente para neutralizar o risco de privação das garantias inerentes à intervenção de um juiz, guardião das liberdades individuais, que o legislador da União previu que o mandado de detenção europeu devia assentar na existência de uma decisão judicial adotada em conformidade com as regras processuais do Estado-Membro de emissão.

76. Acresce que a emissão de um único mandado válido simultaneamente como mandado de detenção europeu e mandado de detenção nacional priva os Estados-Membros de execução da garantia de que o Estado-Membro de emissão aplicou um controlo da proporcionalidade.

3. A emissão de um mandado de detenção europeu válido como mandado de detenção nacional é suscetível de impedir o exercício do controlo da proporcionalidade no momento da emissão do mandado de detenção europeu

77. A questão do controlo da proporcionalidade constitui uma das principais dificuldades com que se confronta o sistema do mandado de detenção europeu desde o início da sua aplicação.

18 — V. acórdão F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, n.º 48).

78. A Comissão, no seu relatório sobre a aplicação desde o ano de 2007 da decisão-quadro [19], salientou que a confiança na aplicação do mandado de detenção europeu tinha sido abalada pela emissão recorrente de mandados de detenção europeus com vista à entrega de pessoas procuradas por infrações menores [20]. Além disso, referiu que as consequências, para a liberdade das pessoas procuradas, são desproporcionadas «[q]uando são emitidos mandados de detenção europeus nos casos em que uma medida de detenção (preventiva) seria normalmente inadequada» [21].

79. O Parlamento Europeu, na sua Resolução de 27 de fevereiro de 2014, que contém recomendações à Comissão sobre a revisão do mandado de detenção europeu [22], recomendou que, ao proceder à emissão do mandado de detenção europeu, a autoridade competente «deve avaliar cuidadosamente a necessidade da medida requerida, com base em todos os fatores e em todas as circunstâncias relevantes, tendo em consideração os direitos da pessoa suspeita ou acusada e a disponibilidade de uma medida alternativa adequada e menos intrusiva para alcançar os objetivos pretendidos» [23].

80. O Conselho, no seu relatório final sobre a quarta ronda de avaliações mútuas, intitulado «Aplicação prática do mandado de detenção europeu e dos correspondentes processos de entrega entre Estados-Membros», adotado em 4 e 5 de junho de 2009 [24], analisou a questão da introdução de um critério de proporcionalidade «interpretado como um controlo adicional, a acrescentar à verificação respeitante às condições exigidas, que permitem apreciar a oportunidade de emitir um mandado de detenção europeu tendo em conta as circunstâncias dos autos» [25]. Na sua recomendação n.º 9 aos Estados-Membros, o Conselho encarregou as suas instâncias preparatórias de prosseguirem as discussões sobre o estabelecimento de um requisito de proporcionalidade, com o objetivo de adotar uma solução coerente ao nível da União.

81. Em seguida, na sua reunião de 3 e 4 de junho de 2010, o Conselho decidiu alterar o manual europeu respeitante à emissão do mandado de detenção europeu [26] para incluir, no ponto 3 desse manual, critérios a aplicar durante a emissão desse mandado.

82. Atualmente, é referido que, «tendo em conta as graves consequências que execução de um mandado de detenção europeu tem no que respeita às restrições impostas à liberdade física e de circulação da pessoa procurada, antes de decidirem emitir um mandado, as autoridades competentes deviam analisar a questão da proporcionalidade à luz de um determinado número de fatores importantes» como «a gravidade da infração, a possibilidade de deter o suspeito, [...] a pena suscetível de ser aplicada se a pessoa procurada for culpada da infração alegada [e] a necessidade de assegurar a proteção das pessoas e tomar em consideração os interesses das vítimas da infração». Além disso é indicado que «[i]mporta não optar pelo [mandado de detenção europeu] quando a medida coercitiva que parece proporcionada, adequada e aplicável não é a prisão preventiva».

83. Acrescentamos que o Conselho consagrou expressamente o requisito da proporcionalidade na sua Decisão 2007/533/JAI, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) [27], cujo artigo 21.º dispõe que, antes de inserir uma indicação, o Estado-Membro verifica se o caso é «adequado, pertinente e

19 — Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação desde 2007 da 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 [COM(2011) 175 final].

20 — V. n.º 5 desse relatório.

21 — *Idem.*

22 — Documento T7-0174/2014.

23 — V. anexo à resolução.

24 — Documento 8302/4/09 REV 4 — Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

25 — V. n.º 3.9 desse relatório.

26 — Documento 17195/1/10 REV 1 — COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139, a seguir «manual».

27 — JO L 205, p. 63.

suficientemente importante para justificar a sua inserção no SIS II». Uma vez que a indicação SIS pode, por força do artigo 9.º da decisão-quadro, produzir os mesmos efeitos do mandado de detenção europeu, esta disposição introduz, consequentemente, o controlo da proporcionalidade desse mandado no direito positivo.

84. No entanto, a própria decisão-quadro não exige expressamente que as autoridades judiciárias de emissão efetuem um controlo da proporcionalidade e é, aliás, referido, no ponto 3 do manual, que «é claro que a decisão-quadro [...] não obriga de forma alguma um Estado-Membro de emissão a verificar a proporcionalidade e que a este propósito a legislação dos Estados-Membros desempenha um papel determinante». Por conseguinte, o controlo da proporcionalidade pela autoridade judiciária de emissão resulta de uma «interpretação [...] *compatível* com as disposições da decisão-quadro [...] e com a filosofia geral subjacente à sua aplicação» [28].

85. O controlo da proporcionalidade pela autoridade judiciária de emissão assenta não no caráter vinculativo da decisão-quadro, mas apenas num consenso amplamente estabelecido entre os Estados-Membros e partilhado pelo Parlamento, pelo Conselho e pela Comissão. É simplesmente «compatível» com a decisão-quadro, sem ser imposto por esta.

86. Quanto mais contestamos esta afirmação, que nos parece errada, tanto mais ficamos convencidos pela indicação segundo a qual o manual formula apenas «observações» que têm apenas o valor de «simples recomendações» [29].

87. Do nosso ponto de vista, a decisão-quadro é vinculativa quer porque impõe um controlo da proporcionalidade na fase da emissão do mandado de detenção europeu quer porque o proíbe, em princípio, na fase da execução desse mandado, sob reserva de circunstâncias excecionais.

88. Princípio geral de direito da União, hoje expresso no artigo 5.º TUE, o princípio da proporcionalidade é evocado no considerando 7 da decisão-quadro, que enuncia que, em conformidade com este princípio, esta decisão não excede o necessário para atingir o objetivo de substituir o sistema de extradição multilateral baseado na Convenção europeia de extradição de 13 de dezembro de 1957.

89. Além disso, o artigo 1.º, n.º 3, da decisão-quadro recorda que esta não tem por efeito alterar a obrigação de respeito dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais consagrados pelo artigo 6.º UE e refletidos na Carta.

90. Ora, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, só podem ser introduzidas restrições aos direitos e às liberdades consagradas por esta se, «[*n]a observância do princípio da proporcionalidad*e, [...] forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros» [30].

91. Em matéria penal, este princípio da proporcionalidade encontra a sua expressão específica no princípio da proporcionalidade dos delitos e das penas garantido pelo artigo 49.º da Carta.

28 — Sublinhado nosso.

29 — V. nota 1 em pé de página do manual.

30 — Sublinhado nosso.

92. Para além destas referências gerais ao princípio da proporcionalidade, o artigo 2.º, n.º 1, da decisão-quadro, ao definir o âmbito de aplicação material do mandado de detenção europeu, aborda de forma indireta, mas precisa, a questão da apreciação da proporcionalidade da decisão de emissão de tal mandado, prevendo que este só pode ser emitido, para efeitos de procedimento penal, por factos puníveis, pela lei do Estado-Membro de emissão, com pena ou medida de segurança privativas de liberdade de duração máxima não inferior a 12 meses e, quando se trate da execução dessas medidas, por sanções de duração não inferior a quatro meses.

93. Não obstante, a emissão de um mandado de detenção europeu em conformidade com o prescrito por esta disposição não é necessariamente exclusiva de qualquer violação do princípio da proporcionalidade. Como demonstra a enumeração, não taxativa, dos fatores a tomar em consideração que consta do manual, a aplicação efetiva de um controlo da proporcionalidade pressupõe, com efeito, uma apreciação *in concreto* em função das circunstâncias específicas do caso em apreço.

94. Em nossa opinião, a decisão-quadro impõe a obrigação de proceder a esse controlo na fase da emissão do mandado de detenção europeu, sem que se possa objetar validamente que as condições de emissão se enquadram na competência exclusiva dos Estados-Membros em matéria penal.

95. Em primeiro lugar, essa objeção nega a distinção que se deve precisamente fazer entre o mandado de detenção europeu e o mandado de detenção nacional que lhe serve de fundamento. Embora as condições de emissão do mandado de detenção nacional se enquadrem efetivamente na competência dos Estados-Membros em matéria penal, em contrapartida, o mandado de detenção europeu é um instrumento criado e regulamentado pelo direito da União, designadamente quanto às condições da sua emissão, conforme o demonstra o artigo 2.º, n.º 1, da decisão-quadro que fixa os casos em que um mandado de detenção europeu «pode ser emitido». A decisão-quadro faz da decisão de alargar o âmbito de aplicação territorial de um mandado de detenção nacional ao espaço judiciário europeu através da emissão de um mandado de detenção europeu um ato de jurisdição que se enquadra no direito da União. Por conseguinte, uma disposição de um Estado-Membro que fixa, em aplicação da decisão-quadro, as condições de emissão do mandado de detenção europeu não pode sair do âmbito de aplicação do direito da União apenas pelo facto de se enquadrar no direito penal desse Estado [31].

96. Em segundo lugar, recordamos que a decisão-quadro tem por objeto substituir a extradição por um sistema de entrega entre as autoridades judiciárias, que assenta na confiança mútua entre os Estados-Membros nos seus sistemas repressivos respetivos. Esta confiança assenta na ideia de que cada um dos Estados-Membros deve aceitar a aplicação do direito penal em vigor nos outros Estados-Membros, mesmo quando a aplicação do seu próprio direito nacional conduziria a uma solução diferente. Na medida em que o sistema da decisão-quadro assenta numa cooperação entre juízes, é o exercício comum e uniforme por todos os juízes do espaço judiciário europeu de um controlo da proporcionalidade que permite a aceitação dessas diferenças. Dito de outra forma, a confiança que a autoridade judiciária de execução do mandado de detenção europeu deve reconhecer a jusante assenta no facto de que o sistema de entrega lhe dá a segurança de que a autoridade judiciária de emissão já exerceu a montante a seu controlo da proporcionalidade sem que a sua competência esteja ligada à decisão do poder executivo ou de uma autoridade administrativa.

97. Por conseguinte, chegamos à conclusão de que a autoridade judiciária que emite o mandado de detenção europeu deve poder proceder a um controlo da proporcionalidade. Longe de nós a ideia de, com isso, enfraquecer a eficácia do mandado de detenção europeu e de permitir aos presumíveis autores de infrações ficarem impunes ao atravessarem as fronteiras. Pelo contrário, impor esse

31 — Observamos, por analogia, que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o direito da União impõe limites à competência dos Estados-Membros em matéria penal, uma vez que neste domínio, uma legislação não pode, nomeadamente, restringir as liberdades fundamentais garantidas pelo direito da União (v. acórdão Dickinger e Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

controlo reforça a eficácia desse sistema, evitando a multiplicação de mandados de detenção europeus por ocasião de procedimentos penais no âmbito dos quais possam ser aplicadas outras medidas menos onerosas, permitindo assim aos serviços policiais e à justiça concentrar os seus esforços no combate às infrações mais graves.

98. Ora, um sistema como o do direito húngaro, que assenta na emissão de uma única decisão válida simultaneamente como mandado de detenção europeu e mandado de detenção nacional, priva a autoridade judiciária de emissão, vinculada pelo princípio da legalidade do procedimento penal, da possibilidade de exercer o seu controlo da proporcionalidade e transforma-a num simples correia de transmissão dos serviços policiais ou do Ministério Público.

99. A este respeito, importa salientar que, no quadro que figura na parte VIII do documento de trabalho da Comissão de 11 de abril de 2011 [32], à questão relativa à existência de um critério de proporcionalidade, foi respondido, no caso da Hungria, «Não (princípio da legalidade)».

100. O processo principal ilustra perfeitamente os obstáculos que a aplicação do princípio da proporcionalidade permitiria evitar.

101. Com efeito, resulta das informações contidas na decisão de reenvio que N. A. Bob-Dogi tinha um endereço na Roménia, conhecido das autoridades judiciárias húngaras que lhe remeteram uma citação para comparecer em 2 de dezembro de 2014, por carta registada, que N. A. Bob-Dogi não negou ter recebido, embora afirme só a ter recebido em 5 de dezembro de 2014. Além disso, resulta da acusação do Ministério Público húngaro que o Mátészalkai járásbíróság (Tribunal Regional de Mátészalkai) sugeriu aplicar a N. A. Bob-Dogi uma multa penal e a inibição de conduzir veículos a motor na via pública. Permitimo-nos seriamente duvidar, em tais circunstâncias, da proporcionalidade da decisão de emitir um mandado de detenção europeu que, além disso, é mais de treze meses posterior aos factos imputados ao interessado.

102. Seja como for, mais não podemos do que concluir que o sistema simplificado de entrega previsto pelo direito húngaro, que suprime qualquer garantia quanto ao cumprimento de um controlo da proporcionalidade pela autoridade judiciária de emissão, não é conforme com a decisão-quadro.

103. Queremos precisar o alcance da nossa análise. No respeito do princípio da subsidiariedade, esta só leva a pôr em causa o princípio da legalidade do procedimento penal a partir do momento em que, através da emissão de um mandado de detenção europeu, é decidido alargar o alcance geográfico de um mandado de detenção nacional ao espaço judiciário europeu. É apenas nesta hipótese que corresponde à aplicação do direito da União que, do nosso ponto de vista, para garantir a efetividade do mecanismo de entrega por ela instituído, a decisão-quadro deve ser interpretada no sentido de que impõe que a autoridade judiciária de emissão proceda a um controlo da proporcionalidade.

104. Por todas as razões expostas acima, propomos ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão que a decisão-quadro apenas autoriza a emissão de um mandado de detenção europeu para a execução de um mandado de detenção nacional distinto ou de outra decisão judicial com a mesma força executiva, em que se ordene a procura e a detenção da pessoa sujeita a procedimento penal e adotados em conformidade com as regras de processo penal do Estado-Membro de emissão.

32 — Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanham o terceiro relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação, desde 2007, da 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 [SEC(2011) 430 final].

B – *Quanto à segunda questão*

105. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a falta de indicação da existência de um mandado de detenção nacional no qual se baseia o mandado de detenção europeu constitui um motivo de não execução deste.

106. Como o Tribunal de Justiça salientou reiteradamente, a economia da decisão-quadro baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo que, constituindo a «pedra angular» da cooperação judiciária, implica, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da decisão-quadro, que os Estados-Membros estejam, em princípio, obrigados a dar seguimento a um mandado de detenção europeu. Por conseguinte, estes últimos só podem recusar executar tal mandado pelos motivos de não execução previstos nos artigos 3.° e 4.°-A da decisão-quadro e só podem sujeitar a sua execução apenas às condições definidas no artigo 5.º desta decisão [33].

107. Embora a arquitetura destas disposições não permita nenhum outro motivo de não execução, importa, no entanto, salientar que têm exclusivamente por objeto fixar os casos em que a autoridade judiciária do Estado-Membro de execução, à qual foi enviado um mandado de detenção europeu que, regularmente emitido, produz os seus efeitos, está, contudo, dispensada de o executar. Por outras palavras, tais disposições assentam na premissa de que o ato cuja execução é neutralizada corresponde à definição do mandado de detenção europeu enunciado no artigo 1.º da decisão-quadro e satisfaz as exigências de conteúdo e de forma previstas no artigo 8.º desta decisão.

108. Ora, este não é o caso de um mandado de detenção europeu que não foi emitido para a execução de um mandado de detenção nacional ou de outra decisão judicial com a mesma força executiva.

109. A inexistência de uma base jurídica nacional constitui não uma irregularidade formal que pode ser sanada pela utilização do quadro de cooperação previsto no artigo 15.º, n.º 1, da decisão-quadro, mas uma irregularidade substancial que desqualifica o ato enquanto mandado de detenção europeu.

110. Deduzimos daqui que a autoridade judiciária de execução não pode dar execução a um ato qualificado de mandado de detenção europeu que não foi emitido para a execução de um mandado de detenção nacional ou de outra decisão judicial com a mesma força executiva.

IV – Conclusão

111. Tendo em atenção as considerações que precedem, propomos que se responda às questões prejudiciais submetidas pelo Curtea de Apel Cluj (Tribunal de Recurso de Cluj) da forma seguinte:

O artigo 8.º 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, lido à luz dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, deve ser interpretado no sentido de que:

— um mandado de detenção europeu só pode ser emitido para a execução de um mandado de detenção nacional distinto ou de outra decisão judicial com a mesma força executiva, em que se ordene a procura e a detenção da pessoa sujeita a procedimento penal, e adotados em conformidade com as regras de processo penal do Estado-Membro de emissão;

— se não for esse o caso, a autoridade judiciária de execução deve recusar dar execução ao ato enquanto mandado de detenção europeu.

33 — V., neste sentido, acórdãos West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, n.º 55); Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, n.º 38); e F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, n.º 36).