Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 4 de outubro de 2024[1]

Processo C-292/23

Procuradoria Europeia
contra
I.R.O.,
F.J.L.R.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional (Tribunal Central de Instrução n.º 6 da Audiência Nacional, Espanha)]

«Reenvio prejudicial — Cooperação judiciária em matéria penal — Procuradoria Europeia — Regulamento (UE) 2017/1939 — Artigo 42.º, n.º 1 — Atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinam a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros — Convocação de testemunhas — Legislação nacional que exclui a fiscalização jurisdicional direta pelos órgãos jurisdicionais nacionais — Artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito a uma tutela jurisdicional efetiva — Princípios da equivalência e da efetividade»

Introdução

1. A fim de combater infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, o Regulamento 2017/1939[2] instituiu a Procuradoria Europeia como um órgão «independente» e «indivisível da União [que] funciona como entidade única com estrutura descentralizada»[3]. A Procuradoria Europeia está organizada em dois níveis: a Procuradoria Central, com sede no Luxemburgo, e um nível descentralizado constituído por Procuradores Europeus Delegados (a seguir «PED»), integrados nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros[4]. Os PED são parte integrante da Procuradoria Europeia e agem em seu nome, estando ao mesmo tempo integrados operacionalmente no sistema do respetivo ministério público nacional[5]. Compete-lhes

1 Língua original: inglês.

2 Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO 2017, L 283, p. 1) (a seguir «Regulamento Procuradoria Europeia»). O Regulamento Procuradoria Europeia foi adotado através da cooperação reforçada prevista no artigo 86.º TFUE. Quando utilizado no regulamento, o termo «Estado-Membro» refere-se normalmente aos Estados-Membros participantes (artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento Procuradoria Europeia).

3 Artigo 3.º, n.º 1, artigo 6.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia.

4 Artigo 8.º, n.ºs 2 a 4, do Regulamento Procuradoria Europeia.

5 Artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia.

investigar [6], instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento, gozando tanto das competências que o Regulamento Procuradoria Europeia lhes confere diretamente como das que exercem na sua qualidade de procuradores nacionais [7].

2. A Procuradoria Europeia não só desempenha as suas funções em estreita ligação com as autoridades nacionais dos Estados-Membros, como também recorre frequentemente ao direito nacional nesse contexto. No seu artigo 5.º, n.º 3, o Regulamento Procuradoria Europeia rege «[a]s investigações feitas e as ações penais instauradas em nome da Procuradoria Europeia», aplicando-se o direito nacional quando esse regulamento é omisso numa matéria [8]. Prevê ainda que, em princípio, o direito nacional aplicável é o direito que se aplica ao PED competente. Muitas disposições do Regulamento Procuradoria Europeia, especialmente as de natureza processual [9], remetem para o direito nacional para determinar as condições e os procedimentos em que se aplicam.

3. No presente pedido de decisão prejudicial, o Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional [Tribunal Central de Instrução n.º 6 da Audiência Nacional (Espanha)], que intervém na qualidade de «*juez de garantías*» (instância de supervisão) [10], solicita ao Tribunal de Justiça que interprete, pela primeira vez, o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. Esta disposição confere aos órgãos jurisdicionais nacionais competência para fiscalizar a legalidade dos atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros [11]. Nomeadamente, pergunta se a legislação nacional que exclui da fiscalização jurisdicional direta as convocações de testemunhas emitidas por um PED é compatível com essa disposição e com os princípios da equivalência e da efetividade consagrados no direito da União.

6 Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, e do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, o PED responsável pelas investigações e ações penais que lançou, que lhe foram atribuídas ou que tomou a cargo exercendo o direito de avocação (a seguir «PED competente»), pode, em conformidade com o referido regulamento e com o direito do respetivo Estado-Membro, ou executar por sua própria iniciativa as medidas de investigação e outras medidas ou dar instruções às autoridades competentes desse Estado-Membro para o efeito [v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2023, G. K. e o. (Procuradoria Europeia), C-281/22, EU:C:2023:1018, n.º 43].

7 Artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, e considerando 43 do Regulamento Procuradoria Europeia.

8 O segundo parágrafo do considerando 88 do Regulamento Procuradoria Europeia também faz referência a este aspeto.

9 Artigos 26.º a 42.º do Regulamento Procuradoria Europeia.

10 A legislação espanhola criou uma instância de supervisão para exercer controlo jurisdicional sobre as atividades desenvolvidas pela Procuradoria Europeia na qualidade de investigador (v. n.º 36 das presentes conclusões).

11 O artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia confere igualmente aos órgãos jurisdicionais nacionais competência para fiscalizar casos de não adoção, por parte da Procuradoria Europeia, de atos processuais que esta esteja obrigada a adotar nos termos desse regulamento e que se destinem a produzir tais efeitos. O presente processo não envolve o exercício dessa competência.

Quadro jurídico

Direito da União Europeia — Regulamento Procuradoria Europeia

4. Na medida em que afigura pertinente à luz das circunstâncias do presente reenvio prejudicial, os considerandos 86 a 89 do Regulamento Procuradoria Europeia dispõem o seguinte:

«(86) O artigo 86.º, n.º 3, do TFUE permite ao legislador da União determinar as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções. Essa competência conferida ao legislador da União reflete a natureza específica das funções e da estrutura da Procuradoria Europeia, que é diferente de todos os outros órgãos e organismos da União e requer normas especiais relativas à fiscalização jurisdicional.

(87) Nos termos do artigo 86.º, n.º 2, do TFUE, a Procuradoria Europeia exerce a ação pública perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros. Os atos realizados pela Procuradoria Europeia no decurso das suas investigações estão estreitamente relacionados com a ação penal que deles possa resultar, pelo que têm efeitos na ordem jurídica dos Estados-Membros. Em muitos casos, esses atos serão realizados por autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei agindo segundo as instruções da Procuradoria Europeia, nalguns casos após terem obtido autorização de um órgão jurisdicional nacional.

Justifica-se, pois, que os atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros sejam objeto de fiscalização pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes de acordo com os requisitos e formalidades previstos no direito nacional. Tal deverá assegurar que os atos processuais da Procuradoria Europeia adotados antes da acusação e destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros (uma categoria que inclui o suspeito, a vítima e outras pessoas interessadas, cujos direitos possam ser prejudicados por tais atos) sejam objeto de fiscalização jurisdicional pelos órgãos jurisdicionais nacionais. […]

As ações perante órgãos jurisdicionais nacionais competentes por omissão da Procuradoria Europeia são aquelas que dizem respeito a atos processuais que a Procuradoria tenha a obrigação legal de adotar e que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Caso o direito nacional preveja a fiscalização jurisdicional de atos processuais que não se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros ou ações por outras omissões, o presente regulamento não deverá ser interpretado como afetando tais disposições legais. Além disso, os Estados-Membros não deverão ser obrigados a prever a fiscalização jurisdicional pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes de atos processuais que não se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, como a nomeação de peritos ou o reembolso das despesas das testemunhas.

Por último, o presente regulamento não afeta as competências dos órgãos jurisdicionais nacionais.

(88) A legalidade dos atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros deverá ser objeto de fiscalização jurisdicional nos órgãos jurisdicionais nacionais. A esse respeito, dever-se-ão assegurar vias de recurso eficazes de acordo com o disposto no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TUE. Além disso, tal como salientado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, as normais processuais

nacionais que regem as ações de proteção dos direitos individuais conferidos pelo direito da União não devem ser menos favoráveis do que as normas que regem as ações nacionais semelhantes (princípio da equivalência) nem tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade).

Quando os órgãos jurisdicionais nacionais fiscalizarem a validade de atos dessa natureza, podem fazê-lo com base no direito da União, incluindo o presente regulamento, e com base igualmente no direito nacional aplicável se a matéria em causa não estiver contemplada no presente regulamento. Tal como salientado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, os órgãos jurisdicionais nacionais deverão submeter ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sempre que tiverem dúvidas sobre a validade desses atos no que diz respeito ao direito da União.

[…]

(89) As disposições do presente regulamento relativamente à fiscalização jurisdicional não alteram os poderes do Tribunal de Justiça para fiscalizar decisões administrativas da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, ou seja, decisões que não sejam tomadas no exercício das suas funções de investigar, instaurar uma ação penal ou deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento. O presente regulamento também não prejudica a possibilidade de um Estado-Membro da União Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão [Europeia] interporem recursos de anulação, em conformidade com o artigo 263.º, segundo parágrafo, do TFUE, o artigo 265.º, primeiro parágrafo, do TFUE, e ações por incumprimento nos termos dos artigos 258.º e 259.º do TFUE.»

5. O artigo 30.º do Regulamento Procuradoria Europeia, sob a epígrafe «Medidas de investigação e outras medidas», dispõe o seguinte:

«1. Pelo menos nos casos em que a infração objeto de investigação seja punível com uma pena privativa de liberdade máxima não inferior a quatro anos, os Estados-Membros asseguram que os [PED] têm o direito de ordenar ou pedir uma das seguintes medidas de investigação:

a) Efetuar buscas em quaisquer instalações, terrenos, meios de transporte, casas particulares, vestuário e em quaisquer outros bens pessoais ou sistema informático […];

b) Obter a apresentação de qualquer objeto ou documento pertinente […];

c) Obter a apresentação de dados informáticos conservados, encriptados ou desencriptados […];

d) Congelar instrumentos ou produtos de crime […];

e) Intercetar telecomunicações eletrónicas […];

f) Detetar e rastrear um objeto através de meios técnicos […]

[…]

4. Os [PED] têm o direito de pedir ou ordenar quaisquer outras medidas nos seus Estados-Membros que estejam ao dispor dos procuradores nos termos do direito nacional em processos nacionais equiparáveis, para além das medidas referidas no n.º 1.

5. Os [PED] só podem ordenar as medidas referidas nos n.ºs 1 e 4 se existirem motivos razoáveis para considerar que a medida específica em causa pode fornecer informações ou meios de prova úteis para a investigação e se o mesmo objetivo não puder ser alcançado por meios menos intrusivos. Os procedimentos e as modalidades de aplicação das medidas regem-se pelo direito nacional aplicável.»

6. O artigo 41.º do Regulamento Procuradoria Europeia, sob a epígrafe «Âmbito dos direitos dos suspeitos e dos arguidos», dispõe:

«1. As atividades da Procuradoria Europeia são exercidas no pleno respeito pelos direitos dos suspeitos e dos arguidos consagrados na Carta [dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir "Carta")], incluindo o direito a um tribunal imparcial e os direitos de defesa.

2. Todos os suspeitos e arguidos envolvidos nos procedimentos penais da Procuradoria Europeia têm, no mínimo, os direitos processuais previstos no direito da União, designadamente nas diretivas relativas aos direitos dos suspeitos e dos arguidos em processo penal, tal como transpostas para o direito nacional, como por exemplo:

a) Direito a interpretação e tradução, nos termos da Diretiva 2010/64/UE;

b) Direito à informação e acesso aos elementos do processo, nos termos da Diretiva 2012/13/UE;

c) Direito de acesso a um advogado e direito de comunicar com terceiros e de os informar em caso de detenção, nos termos da Diretiva 2013/48/UE;

d) Direito de guardar silêncio e direito de presunção de inocência, nos termos da Diretiva (UE) 2016/343;

e) Direito a apoio judiciário, nos termos da Diretiva (UE) 2016/1919.

3. Sem prejuízo dos direitos referidos no presente capítulo, os suspeitos e os arguidos, bem como as demais pessoas envolvidas em processos da Procuradoria Europeia, gozam de todos os direitos processuais previstos pelo direito nacional aplicável, incluindo a possibilidade de apresentar meios de prova, solicitar a nomeação de peritos ou uma peritagem e a audição de testemunhas, e de solicitar que a Procuradoria Europeia obtenha tais medidas em nome da defesa.»

7. O artigo 42.º do Regulamento Procuradoria Europeia, sob a epígrafe «Fiscalização jurisdicional», dispõe:

«1. Os atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros são objeto de fiscalização pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes de acordo com os requisitos e formalidades previstos no direito nacional. O mesmo se aplica aos casos de não adoção, por parte da Procuradoria Europeia, de atos processuais que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros e que a Procuradoria estava juridicamente obrigada a adotar nos termos do presente regulamento.

2. Nos termos do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial:

a) Sobre a validade dos atos processuais da Procuradoria Europeia, na medida em que uma tal questão de validade seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros diretamente com base no direito da União;

b) Sobre a interpretação ou a validade de disposições do direito da União, incluindo o presente regulamento;

[…]

3. Em derrogação do n.º 1 do presente artigo, as decisões da Procuradoria Europeia de arquivar um processo, na medida em que sejam diretamente impugnadas com base no direito da União, são objeto de fiscalização pelo Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE.

[…]

8. O presente artigo não prejudica a fiscalização jurisdicional pelo Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, das decisões da Procuradoria Europeia que afetem os direitos dos titulares de dados ao abrigo do capítulo VIII e das decisões da Procuradoria Europeia que não sejam atos processuais, como sejam as decisões da Procuradoria Europeia relativas ao direito de acesso do público a documentos ou as decisões relativas à demissão de [PED], adotadas nos termos do artigo 17.º, n.º 3, do presente regulamento, ou de quaisquer outras decisões administrativas.»

Direito espanhol

8. O artigo 42.º, n.ºs 1 e 3, da Ley Orgánica 9/2021 de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (Lei Orgânica 9/2021 que dá execução ao [Regulamento Procuradoria Europeia]), de 1 de julho de 2021[12] (a seguir «Lei 9/2021»), uma disposição sob a epígrafe «Competências de investigação dos [PED]», dispõe que:

«1. Os [PED], em conformidade com as disposições da [Lei 9/2021], do Regulamento [Procuradoria Europeia] e das regras estabelecidas no seu regulamento interno, dirigem a investigação, ordenando a realização de todas as diligências e adotando as medidas cautelares previstas na Ley de Enjuiciamiento Criminal [(Código de Processo Penal)], com exceção das reservadas aos tribunais pela Constituição e outras disposições legais, que devem ser autorizadas pela instância de supervisão;

[…]

3. A investigação é conduzida em conformidade com as disposições do Código de Processo Penal, salvo em casos específicos expressamente previstos na [Lei 9/2021].»

[12] BOE n.º 157 de 2 de julho de 2021, p. 78523.

9. O artigo 43.º da Lei 9/2021, sob a epígrafe «Depoimentos de testemunhas», tem a seguinte redação:

«1. O [PED] pode convocar e recolher depoimentos de qualquer pessoa com conhecimento de factos e de circunstâncias pertinentes para a averiguação de um crime e para a determinação da pessoa responsável, ou que possa fornecer informações úteis para esse efeito.

Com exceção das pessoas isentas da obrigação de comparecer e de prestar depoimento na fase oral do processo judicial, qualquer pessoa convocada pelo [PED] é obrigada a comparecer e a prestar depoimento, na qualidade de testemunha, sobre tudo o que lhe for perguntado.

2. O depoimento das testemunhas deve ser prestado da forma prevista no Código de Processo Penal.

As partes no processo, através dos seus advogados, podem assistir ao depoimento da testemunha, caso em que, no final do depoimento, lhes será dada a possibilidade de solicitar à testemunha os esclarecimentos que considerem necessários.»

10. O artigo 90.º da Lei 9/2021, sob a epígrafe «Casos de impugnação», dispõe:

«As decisões tomadas pelo [PED] durante o procedimento de investigação só podem ser impugnadas perante a instância de supervisão nos casos expressamente previstos na [Lei 9/2021].»

11. Nos termos da Lei 9/2021, a defesa pode impugnar as seguintes decisões dos PED:

– a decisão de instaurar o processo;

– a decisão de recusar a recolha de um novo depoimento da pessoa sob investigação, caso esta o tenha solicitado;

– a decisão de recusar a realização das medidas de investigação que lhe tenham sido solicitadas;

– a decisão de recusar a junção de documentos e relatórios apresentados ao processo;

– a decisão de recusar a intervenção do perito nomeado pela defesa na área de especialização em que este aceitou intervir;

– a decisão de rejeitar a recusa de um perito;

– a decisão sobre medidas cautelares;

– a decisão que ordena a prisão preventiva; e

– a decisão de reabrir a investigação.

12. O artigo 91.º da Lei 9/2021 descreve os trâmites processuais a seguir relativamente aos pedidos de impugnação de tais decisões.

13. Nos termos do artigo 311.º, primeiro e segundo parágrafos, do Código de Processo Penal:

«O juiz de instrução realiza todas as diligências propostas pelo Ministério Público ou por qualquer das partes no processo, exceto se as considerar inúteis ou prejudiciais.

Da decisão que recuse a realização das diligências solicitadas cabe recurso, o qual será admitido e submetido imediatamente, sem efeito suspensivo, ao tribunal competente.»

Matéria de facto, litígio, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

14. I.R.O. e F.J.L.R. eram administradores de uma fundação de direito espanhol que obteve uma subvenção para executar um projeto financiado por fundos da União. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) informou a Fiscalía de área de Getafe-Leganés (Ministério Público de Getafe-Leganés, Espanha) de que as despesas diretas com pessoal que a referida fundação tinha reclamado relativamente a dois investigadores que tinha contratado para a execução do projeto, a saber, Y.C. e I.M.B., não estavam suficientemente justificadas. A Fiscalía de área de Getafe-Leganés apresentou uma queixa ao Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Getafe (Tribunal de Primeira Instância e de Instrução n.º 1 de Getafe, Espanha) alegando a prática de um crime de fraude na obtenção de subvenções [13]. Em 20 de abril de 2021, esse tribunal deu início a uma investigação criminal contra I.R.O.

15. No âmbito dessa investigação, em 21 de maio de 2021, o Tribunal de Primeira Instância e de Instrução n.º 1 de Getafe interrogou I.R.O. na qualidade de «*investigado*» (pessoa investigada). I.R.O. exerceu o seu direito de guardar silêncio. Em 2 de julho de 2021, o referido tribunal ouviu Y.C. na qualidade de testemunha.

16. Em 12 de agosto de 2021, o Tribunal de Primeira Instância e de Instrução n.º 1 de Getafe declinou a competência a favor da Procuradoria Europeia. Em 21 de setembro de 2021, a Procuradoria Europeia remeteu o processo para as autoridades nacionais competentes, tendo informado o Tribunal de Primeira Instância e de Instrução n.º 1 de Getafe da decisão de não exercer o seu direito de avocação do processo.

17. Por Despacho de 9 de junho de 2022 [14], em resposta a uma questão de competência suscitada pelo Tribunal de Primeira Instância e de Instrução n.º 1 de Getafe, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) decidiu atribuir a competência para a direção da investigação à Procuradoria Europeia. Por decisão de 26 de julho de 2022, os PED competentes em Espanha exerceram o seu direito de avocação e lançaram a investigação que deu origem ao presente pedido de decisão prejudicial.

18. Por Despacho de 27 de julho de 2022, o órgão jurisdicional de reenvio, o Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional (Tribunal Central de Instrução n.º 6 da Audiência Nacional), na sua qualidade de instância de supervisão, deu início ao procedimento de supervisão.

[13] Crime previsto no artigo 308.º ou, consoante os casos, no artigo 306.º da Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal, de 23 de novembro de 1995 (Código Penal) (BOE n.º 281 de 24 de novembro de 1995, p. 33987).

[14] O Despacho de reenvio menciona o dia 9 de junho de 2021. Das observações do Governo Espanhol e da Procuradoria Europeia resulta que o Despacho tem data de 9 de junho de 2022.

19. Por Decisões de 22 de agosto e 25 de outubro de 2022, os PED competentes, notificaram respetivamente I.R.O. e F.J.L.R. para se apresentarem na «*primera comparecencia para el traslado de cargas*» (primeira comparência para comunicação dos factos imputados) prevista no artigo 27.º da Lei 9/2021, a fim de informar cada um deles de que estavam a ser investigados pelos crimes de fraude na obtenção de subvenções e falsificação de documentos [15]. A audição de I.R.O. teve lugar em 5 de outubro de 2022. A audição de F.J.L.R. realizou-se em 15 de dezembro de 2022.

20. Por Decisão de 2 de fevereiro de 2023, adotada ao abrigo do artigo 43.º da Lei 9/2021, os PED competentes convocaram Y.C. e I.M.B. para comparecerem perante eles na qualidade de testemunhas. Invocando o artigo 90.º da Lei 9/2021, em 7 de fevereiro de 2023, os advogados que representavam I.R.O. e F.J.L.R. interpuseram recurso dessa decisão junto da Procuradoria Europeia com fundamento no facto de esta ter convocado Y.C. para comparecer como testemunha [16], alegando que esta medida de investigação não era pertinente, necessária ou útil, uma vez que o Tribunal de Primeira Instância e de Instrução n.º 1 de Getafe já tinha ouvido Y.C. nessa qualidade. Em 8 de fevereiro de 2023, esse recurso foi notificado ao órgão jurisdicional de reenvio. Em 23 de fevereiro de 2023, os PED competentes apresentaram observações escritas no âmbito do referido recurso. Os PED e os advogados que representavam I.R.O. e F.J.L.R. apresentaram observações escritas em 22 e 23 de março de 2023, respetivamente, sobre a possibilidade de o órgão jurisdicional de reenvio apresentar um pedido de decisão prejudicial.

21. O órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça orientações sobre a interpretação do direito da União, a fim de lhe permitir analisar os efeitos do Regulamento Procuradoria Europeia sobre a Lei 9/2021 no que respeita à competência da instância de supervisão para fiscalizar certos atos processuais dos PED que se destinam a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Observa que, nos termos dos artigos 42.º e 43.º da Lei 9/2021, lidos em conjugação com o seu artigo 90.º, a fiscalização jurisdicional de uma categoria de atos processuais dos PED deve ser expressamente autorizada. Uma vez que a convocação de testemunhas não faz parte desta categoria, não cabe recurso da decisão de 2 de fevereiro de 2023 para a instância de supervisão.

22. O órgão jurisdicional de reenvio recorda que, por força do artigo 42.º do Regulamento Procuradoria Europeia, os atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros devem ser objeto de fiscalização jurisdicional. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a Decisão de 2 de fevereiro de 2023 constitui um ato processual dessa natureza. Alega, em primeiro lugar, que essa decisão afeta diretamente os direitos à livre circulação e à liberdade de Y.C. e I.M.B., garantidos pelo artigo 6.º da Carta, uma vez que estes serão legalmente obrigados a estar presentes num determinado local à hora e na data indicadas na convocação [17]. A decisão é igualmente suscetível de prejudicar os direitos de defesa de Y.C. e de I.M.B., em violação do artigo 48.º da Carta, uma vez que estes serão obrigados a dizer tudo o que sabem sem faltar à verdade [18], numa situação em que o direito processual

[15] Com base, respetivamente, no artigo 308.º ou, consoante o caso, no artigo 306.º do Código Penal e nos artigos 390.º e 392.º do mesmo código.

[16] Nem Y.C. nem I.M.B. impugnaram a Decisão de 2 de fevereiro de 2023.

[17] O órgão jurisdicional de reenvio invoca o artigo 410.º do Código de Processo Penal, que dispõe que todas as pessoas residentes em território espanhol, nacionais ou estrangeiras, que não estejam impedidas de o fazer, são obrigadas a comparecer, em resposta a uma convocação judicial que obedeça às formalidades previstas na lei, para prestarem declarações sobre tudo o que souberem sobre o que lhes for perguntado. Acrescenta que, nos termos do artigo 420.º do referido código, se a pessoa convocada como testemunha não comparecer, poderá incorrer em multa ou ser detida pelo crime de desobediência.

[18] O órgão jurisdicional de reenvio remete para o artigo 433.º do Código de Processo Penal, o qual dispõe, no seu segundo parágrafo, que as testemunhas maiores de idade devem prestar juramento ou promessa solene de dizerem tudo o que souberem em resposta às perguntas que lhes forem feitas, estando o juiz obrigado a informá-las, em linguagem clara e compreensível, da obrigação de dizerem a verdade e da possibilidade de incorrerem no crime de falso testemunho em processo penal.

espanhol não prevê que as testemunhas sejam acompanhadas por um advogado quando prestam depoimento. No caso em apreço, a violação dos direitos de defesa é tanto mais grave quanto existe uma «possibilidade razoável» de que os depoimentos revelem provas da sua participação nos crimes objeto da investigação. A possibilidade, a que se referem os PED competentes nas suas observações de 22 de março de 2023, de que, nos termos do artigo 29.º da Lei 9/2021, as pessoas investigadas requeiram, durante o julgamento, que um ato processual seja declarado automaticamente nulo devido a um atraso na primeira comparência para comunicação dos factos imputados constitui um fundamento excecional. Por razões, nomeadamente, de segurança jurídica, não é desejável que uma pessoa possa ser obrigada a invocar tal fundamento numa fase tardia do processo penal. O órgão jurisdicional de reenvio afirma ainda que a convocação de testemunhas afeta a situação jurídica de I.R.O. e de F.J.L.R. O envio de uma nova convocação a Y.C. para comparecer na qualidade de testemunha viola o direito de ser ouvido num prazo razoável. Os depoimentos de Y.C. e de I.M.B. poderiam igualmente permitir aos PED obter provas incriminatórias para utilizarem no processo penal contra I.R.O. e F.J.L.R.

23. Tendo em conta o que precede, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a inexistência de recurso da Decisão de 2 de fevereiro de 2023 pode restringir o gozo de um direito individual decorrente do direito da União, restrição essa que não se justifica à luz dos princípios da equivalência e da efetividade.

24. Quanto ao princípio da equivalência, o órgão jurisdicional de reenvio observa que um juiz de instrução, o «equivalente» a um PED, encarregado da investigação das alegações que são objeto do processo da Procuradoria Europeia, seguiria o procedimento das «*diligencias previas*» (inquérito), uma vez que os crimes em causa estão sujeitos a uma pena de prisão máxima de cinco anos. Nos termos do artigo 766.º do Código de Processo Penal [19], as diligências ordenadas pelos juízes de instrução no âmbito de um inquérito podem ser objeto de recurso para o juiz que tomou a decisão e, em seguida, para um tribunal superior.

25. O órgão jurisdicional de reenvio recorda que, nas suas observações de 22 de março de 2023, os PED competentes alegam que, no âmbito do «*procedimiento sumario ordinario*» (procedimento para crimes puníveis com pena de prisão superior a cinco anos), o artigo 311.º do Código de Processo Penal estabelece que as decisões de adoção das medidas de investigação solicitadas pelas partes não são suscetíveis de recurso. Nesse contexto, os PED invocam uma doutrina jurisprudencial que alarga a aplicação da referida disposição ao procedimento de inquérito. O órgão jurisdicional de reenvio observa que essa doutrina jurisprudencial não foi confirmada pelo Supremo Tribunal, não foi acolhida por unanimidade e não foi objeto de uma alteração legislativa.

26. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à aplicação do princípio da equivalência, uma vez que a Lei 9/2021 não permite a fiscalização jurisdicional das convocações de testemunhas emitidas por um PED, enquanto o Código de Processo Penal não limita as categorias de decisões dos juízes de instrução que ordenam ou recusam medidas de investigação que são suscetíveis de recurso.

27. No que respeita ao princípio da efetividade, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o direito de impugnar atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros decorre diretamente do artigo 42.º do Regulamento Procuradoria Europeia. Esta possibilidade é a expressão do direito fundamental à ação e ao respeito dos direitos de defesa, que os artigos 47.º e 48.º da Carta protegem. Uma interpretação

[19] O artigo 766.º, n.º 1, do Código de Processo Penal dispõe que «[a]s decisões do juiz de instrução e do juiz do julgamento que não sejam irrecorríveis podem ser objeto de reforma ou de recurso […]»

restritiva dos poderes de fiscalização da instância de supervisão previstos no artigo 90.º da Lei 9/2021 constitui, por conseguinte, um obstáculo ao exercício dos direitos fundamentais que o Regulamento Procuradoria Europeia confere aos cidadãos.

28. Nestas condições, o Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional (Tribunal Central de Instrução n.º 6 da Audiência Nacional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Deve o artigo 42.º, n.º 1 do Regulamento [Procuradoria Europeia] […] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional como o artigo 90.º da [Lei] 9/2021 […], que exclui da fiscalização jurisdicional um ato processual da Procuradoria Europeia que produz efeitos jurídicos em relação a terceiros (no sentido exposto), como é a decisão do [PED] de convocar as testemunhas [na Decisão] de 2 de fevereiro de 2023?

2. Deve[m] os artigo[s] 6.º e 48.º da [Carta], e o artigo 7.º da Diretiva (UE) 2016/343 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal (JO 2016, L 65, p. 1)], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma norma nacional como o artigo 90.º, conjugado com o artigo 42.º, n.ºs 1 e 3 e o artigo 43.º da [Lei] 9/2021 […], que exclui da fiscalização jurisdicional um ato processual da Procuradoria Europeia como é a decisão do [PED] de convocar como testemunha um terceiro em relação ao qual se pode razoavelmente esperar que tenha participado nos factos ilícitos objeto do inquérito?

3. Devem o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 86.º, n.º 3[, TFUE] ser interpretados no sentido de que se opõem a um sistema de fiscalização jurisdicional como o previsto nos artigos 90.º e 91.º da [Lei] 9/2021 relativamente aos atos dos [PED] proferidos ao abrigo [do artigo] 42.º, n.º 1 e [do artigo] 43.º da [Lei] 9/2021, excluindo da fiscalização jurisdicional um ato adotado pelo [PED] no exercício dos seus poderes de inquérito, e que não pode ser equiparado às regras processuais nacionais que regulam a impugnação das decisões proferidas pelo juiz de instrução no exercício dos seus poderes de inquérito?

4. Deve o artigo 2.º[TUE], que consagra os valores inerentes ao Estado de Direito em que assenta a União, conjugado com o direito à proteção jurisdicional efetiva e o direito a um processo com todas as garantias do artigo 47.º da [Carta], e com o princípio da efetividade previsto no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema de fiscalização jurisdicional dos atos dos [PED] que restringe a impugnação a um número taxativo de situações como o previsto na legislação espanhola nos artigos 90.º e 91.º da [Lei] 9/2021?»

29. I.R.O. e F.J.L.R., a Procuradoria Europeia, os Governos Francês, Italiano, Neerlandês e Espanhol e a Comissão apresentaram observações escritas. Na audiência de 10 de setembro de 2024, as mesmas partes, com exceção do Governo Italiano, apresentaram alegações orais e responderam às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça.

Apreciação

Quanto à admissibilidade da segunda questão

30. A Procuradoria Europeia, os Governos Francês, Neerlandês e Espanhol e a Comissão alegam que a segunda questão é inadmissível pelo facto de ser puramente hipotética e de a resposta à mesma não poder ter nenhuma influência no desfecho do litígio no processo principal. Com efeito, o litígio no processo principal tem por objeto a impugnação, pelas pessoas investigadas, da decisão dos PED de convocar terceiros como testemunhas, ao passo que a segunda questão diz respeito à possibilidade de as próprias testemunhas impugnarem essa decisão.

31. Segundo jurisprudência constante, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui decorre que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [20].

32. Resulta claramente do texto da segunda questão, das disposições do direito da União a que a mesma se refere e das explicações constantes do despacho de reenvio [21] que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as pessoas convocadas por uma decisão de um PED para deporem na qualidade de testemunhas podem impugnar essa decisão num processo judicial. As testemunhas convocadas, a saber, Y.C. e I.M.B., não impugnam a validade da Decisão de 2 de fevereiro de 2023. O processo principal consiste na impugnação dessa decisão pelas pessoas investigadas, a saber, I.R.O. e F.J.L.R. Nessas circunstâncias, considero evidente que a resposta à segunda questão não tem nenhuma influência no desfecho do processo principal e reveste-se de natureza hipotética. Em aplicação da jurisprudência referida no n.º 31 das presentes conclusões, proponho ao Tribunal de Justiça que declare esta questão inadmissível.

Apreciação conjunta e reformulação da questões primeira, terceira e quarta

33. A Comissão propõe que o Tribunal de Justiça examine conjuntamente as questões primeira, terceira e quarta. Subscrevo esta proposta, uma vez que a resposta a estas questões depende da interpretação do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia.

[20] Acórdão de 13 de outubro de 2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija e Stockholm School of Economics in Riga (C-164/21 e C-318/21, EU:C:2022:785, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência referida).

[21] V. n.º 22 das presentes conclusões.

34. Além disso, considero que há que reformular estas três questões [22] e, desse modo, inquirir se o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, lido à luz do artigo 47.º da Carta, do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, bem como dos princípios da equivalência e da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual as pessoas investigadas não podem impugnar diretamente perante um órgão jurisdicional nacional competente uma decisão pela qual, no âmbito da investigação criminal de que são alvo, o PED competente convoca terceiros para comparecerem como testemunhas [23].

35. Proponho esta reformulação pelos motivos que seguem. Como observo no n.º 32 das presentes conclusões, o litígio no processo principal tem origem num recurso interposto por pessoas investigadas contra uma decisão dos PED competentes em que estes convocam terceiros para comparecerem perante eles na qualidade de testemunhas. As disposições a que se refere a quarta questão, a saber, o artigo 2.º TUE, o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º da Carta, podem ser analisadas no âmbito da questão reformulada, uma vez que o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia visa a aplicação das mesmas no contexto dos atos processuais da Procuradoria Europeia [24]. Tendo em conta a referência tanto ao artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE como ao artigo 47.º da Carta, o Tribunal de Justiça poderá decidir prescindir da análise do artigo 2.º TUE. Resulta dos fundamentos do despacho de reenvio que a terceira questão suscita a questão do princípio da equivalência enquanto limite à autonomia processual dos Estados-Membros, questão que está assim incluída na reformulação proposta. Como exposto mais pormenorizadamente no n.º 55 das presentes conclusões, verifica-se que o despacho de reenvio parte do princípio de que o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia exige que um ato processual, como a Decisão de 2 de fevereiro de 2023, possa ser objeto de recurso direto perante um órgão jurisdicional nacional competente.

Quanto ao mérito

36. Como resulta do seu artigo 1.º, a Lei 9/2021 integra o Regulamento Procuradoria Europeia na ordem jurídica espanhola. Esta lei instituiu um novo sistema processual em que os PED são responsáveis pela investigação e pelo exercício da ação penal relativamente a crimes lesivos dos interesses financeiros da União, ao passo que uma autoridade judicial nacional, que goza do estatuto de terceiro imparcial, garante os direitos fundamentais das pessoas investigadas [25]. A autoridade a criar no seio do órgão jurisdicional competente [26] como «órgão que não intervém na direção do procedimento, mas que, no entanto, assume as funções de fiscalização jurisdicional expressamente previstas [na Lei 9/2021]» [27], é a instância de supervisão.

[22] Segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, cabe ao Tribunal de Justiça dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nessa ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas [Acórdão de 30 de janeiro de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR — Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, n.º 31 e jurisprudência referida)].

[23] O Governo Espanhol propõe a reformulação das questões, respondendo às duas primeiras questões como se fossem apenas uma e às duas últimas em conjunto. Tendo em conta a minha posição quanto à admissibilidade da segunda questão, esta abordagem afigura-se insustentável.

[24] V. n.º 37 das presentes conclusões.

[25] Secção II do preâmbulo da Lei 9/2021.

[26] No caso vertente, a Audiência Nacional.

[27] Secção IV do preâmbulo da Lei 9/2021. O artigo 8.º da Lei 9/2021 dispõe que, no âmbito do procedimento regulado por essa lei, a instância de supervisão é competente para conhecer dos recursos interpostos das decisões dos PED.

37. No meu entender, é evidente que o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia obriga os Estados-Membros a preverem uma fiscalização jurisdicional efetiva dos atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros [28]. Além do disposto no considerando 88 do Regulamento Procuradoria Europeia, referido no n.º 4 das presentes conclusões, a tutela jurisdicional efetiva dos direitos dos particulares é um princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que está consagrado nos artigos 6.º e 13.º da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950. O artigo 47.º da Carta reafirma este princípio, pelo que, num contexto como o do caso em apreço, deve ser tomado em consideração na interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [29]. Importa igualmente ter presente que, quando aplicam o direito da União (como acontece no caso em apreço), os Estados-Membros devem garantir o direito à ação consagrado no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta [30].

38. A questão central que se coloca no presente processo consiste em saber se uma decisão pela qual um PED convoca um terceiro para comparecer na qualidade de testemunha constitui um ato processual da Procuradoria Europeia que se destina a produzir efeitos jurídicos em relação às pessoas investigadas para efeitos do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. Se tal decisão constituir um ato dessa natureza, esta disposição exige que seja prevista a possibilidade de a submeter a fiscalização jurisdicional por um órgão jurisdicional nacional competente.

39. A primeira questão que importa determinar neste contexto é a de saber se o conceito de «atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros» é um conceito autónomo do direito da União, caso em que deve ser interpretado de modo uniforme no território da União. Para decidir esta questão, há que ter em conta o texto da disposição em que esse termo figura, o contexto em que essa disposição se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte [31].

40. O Regulamento Procuradoria Europeia não define este conceito e a remissão para o direito nacional constante do artigo 42.º, n.º 1, não é determinante para o seu sentido e âmbito.

41. Resulta do texto do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, lido à luz da economia geral e da finalidade desse artigo, que este visa conferir aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência [32] para fiscalizar jurisdicionalmente atos que, sendo a Procuradoria Europeia um órgão da União Europeia [33], seriam, de outro modo, da competência exclusiva dos

[28] Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D. e Burchard, C. observam que o «artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia deve ser interpretado no sentido de que não só atribui aos Estados-Membros competência para exercerem uma fiscalização jurisdicional "de acordo com os requisitos e formalidades previstos no direito nacional", como também, à luz do artigo 47.º da Carta e do artigo 19.º, n.º 1, TUE, exige que os Estados-Membros assegurem um nível de tutela (pelo menos) equivalente à tutela jurisdicional que o Tribunal de Justiça concederia ao abrigo do artigo 263.º TFUE se o Regulamento Procuradoria Europeia não tivesse "transferido" essa responsabilidade para os órgãos jurisdicionais nacionais» (*European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, Nomos, Baden-Baden, 2021, p. 420).

[29] Acórdãos de 6 de outubro de 2021, W.Ż. (Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal — Nomeação) (C-487/19, EU:C:2021:798, n.º 102 e jurisprudência referida), e de 29 de março de 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, n.º 89).

[30] Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, n.º 34 e jurisprudência referida).

[31] V., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (C-278/22, EU:C:2023:1026, n.º 39 e jurisprudência referida).

[32] V., porém, nota de rodapé 36 das presentes conclusões.

[33] V. n.º 1 das presentes conclusões.

tribunais da União [34]. Decorre do artigo 42.º, n.ºs 2 a 8, do Regulamento Procuradoria Europeia que, além da competência que o n.º 1 deste artigo reserva aos órgãos jurisdicionais nacionais, os tribunais da União são competentes para fiscalizar a legalidade dos atos da Procuradoria Europeia [35]. É o caso, em especial, das «decisões administrativas» da Procuradoria Europeia, às quais se refere o n.º 8 e que se enquadram no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, ao contrário dos «atos processuais» da Procuradoria Europeia, aos quais se refere o n.º 1, que estão, em princípio [36], sujeitos a «fiscalização pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes».

42. O recurso à expressão «que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros» no artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, confirma, além disso, que esta disposição visa atribuir aos órgãos jurisdicionais nacionais uma competência que, de outro modo, os tribunais da União teriam assumido. Nas suas observações escritas, a Procuradoria Europeia, os Governos Francês e Espanhol, bem como a Comissão, sublinham que esta expressão reproduz praticamente à letra o texto do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE [37], que define os atos das instituições, dos órgãos ou dos organismos da União que os tribunais da União são competentes para fiscalizar [38].

43. Outra razão que milita a favor de uma interpretação autónoma e uniforme dos «atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros» reside na necessidade de assegurar uma repartição coerente da competência entre os órgãos jurisdicionais nacionais e os tribunais da União no exercício da fiscalização jurisdicional dos atos da Procuradoria Europeia. Por conseguinte, subscrevo o entendimento da Procuradoria Europeia de que os «atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros» constituem um conceito autónomo de direito da União [39].

[34] Em conformidade com os artigos 263.º e 265.º TFUE. O artigo 86.º, n.º 3, TFUE estabelece que os regulamentos do Conselho que instituem a Procuradoria Europeia definem, nomeadamente, «as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções». O considerando 86 do Regulamento Procuradoria Europeia, que refere essa disposição, dispõe que a competência conferida ao legislador da União «reflete a natureza específica das funções e da estrutura da Procuradoria Europeia, que é diferente de todos os outros órgãos e organismos da União e requer normas especiais relativas à fiscalização jurisdicional». Com o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, o Conselho considerou oportuno atribuir aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência para fiscalizar jurisdicionalmente os atos processuais da Procuradoria Europeia, tendo em conta a natureza híbrida deste órgão e o facto de atuar, em grande medida, com base no direito nacional quando realiza investigações e toma outras medidas (v., quanto a este último ponto, artigos 30.º e 31.º, bem como considerando 87, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento Procuradoria Europeia). Como alega a Comissão nas suas observações escritas, o legislador da União considerou que «esse sistema era mais coerente e funcionava melhor, dado que, nos termos do artigo 86.º, n.º 2, TFUE, a Procuradoria Europeia exerce a ação penal perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros». Tem ainda a vantagem de «evitar a divisão do controlo jurisdicional entre os tribunais da UE, durante a fase de investigação, e os órgãos jurisdicionais nacionais, durante a fase de julgamento, tendo simultaneamente em conta o facto de esse controlo ser exercido em conformidade com o Regulamento 2017/1939 e o direito da União, complementados, em grande parte, por normas processuais nacionais».

[35] Nomeadamente por via da competência para decidir a título prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE (v. artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento Procuradoria Europeia).

[36] O artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento Procuradoria Europeia exclui do n.º 1 as decisões da Procuradoria Europeia de arquivar um processo em conformidade com o artigo 39.º Quanto à possibilidade de recorrentes «privilegiados» impugnarem atos processuais da Procuradoria Europeia no Tribunal de Justiça, v. considerando 89 do Regulamento Procuradoria Europeia. V. também artigo 42.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento Procuradoria Europeia, que confere ao Tribunal de Justiça competência para decidir, a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a validade dos atos processuais da Procuradoria Europeia, uma vez que tal questão seja suscitada perante um órgão jurisdicional nacional com base no direito da União.

[37] V. também as referências ao artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE no artigo 42.º, n.ºs 3 e 8, do Regulamento Procuradoria Europeia.

[38] Esta expressão permite igualmente distinguir entre os atos processuais da Procuradoria Europeia abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia e, por conseguinte, suscetíveis de fiscalização pelos órgãos jurisdicionais nacionais, e os atos da Procuradoria Europeia que não se destinam a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O considerando 87, terceiro parágrafo, do Regulamento Procuradoria Europeia especifica que os órgãos jurisdicionais nacionais têm o direito, mas não a obrigação, de exercer uma fiscalização jurisdicional sobre aqueles últimos em conformidade com o seu direito interno.

[39] A doutrina parece partilhar do mesmo entendimento: a título de exemplo, v. Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D., e Burchard, C., *op. cit.*, p. 409 a 410, bem como Luchtman, M., *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, *in* Geelhoed, W., Erkelens, L., e Meij, A. (EE.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Asser Press, Haia, 2018, p. 165.

44. Quanto ao conteúdo deste conceito, resulta do considerando 87, primeiro parágrafo, do Regulamento Procuradoria Europeia que a expressão «atos processuais» abrange, nomeadamente, os «atos realizados pela Procuradoria Europeia no decurso das suas investigações». O segundo parágrafo deste considerando assegura que «os atos processuais da Procuradoria Europeia adotados antes da acusação» são igualmente objeto de fiscalização jurisdicional pelos órgãos jurisdicionais nacionais. A expressão «atos processuais» inclui, entre outras [40], «medidas de investigação» na aceção do artigo 30.º do Regulamento Procuradoria Europeia. Consequentemente, como sustentam I.R.O. e F.J.L.R. e a Procuradoria Europeia, uma decisão pela qual um PED convoca uma pessoa para comparecer na qualidade de testemunha constitui, no meu entender, um ato processual para efeitos do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. É certo que o artigo 30.º, n.º 1, desse regulamento não inclui tal decisão no conjunto de «medidas de investigação» que devem estar ao dispor dos PED nos Estados-Membros «[p]elo menos nos casos em que a infração objeto de investigação seja punível com uma pena privativa de liberdade máxima não inferior a quatro anos». No entanto, o artigo 30.º, n.º 4, do Regulamento Procuradoria Europeia prevê que «[o]s [PED] têm o direito de pedir ou ordenar quaisquer outras medidas nos seus Estados-Membros que estejam ao dispor dos procuradores nos termos do direito nacional em processos nacionais equiparáveis, para além das medidas referidas no n.º 1». O artigo 43.º, n.º 1, da Lei 9/2021 prevê expressamente a possibilidade de os PED convocarem pessoas para comparecerem na qualidade de testemunhas.

45. No que respeita à expressão «que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros», pode deduzir-se da utilização de termos idênticos no artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE [41] que a intenção do legislador, ao adotar o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, era assegurar que, num sistema de fiscalização jurisdicional adaptado à natureza específica da Procuradoria Europeia, os atos deste órgão que normalmente deveriam estar sujeitos a fiscalização jurisdicional pelos tribunais da União através de recurso direto pudessem ser objeto de fiscalização jurisdicional pelos órgãos jurisdicionais nacionais, garantindo assim o respeito do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e do artigo 47.º da Carta.

46. No meu entender, daqui resulta que, como alegam expressamente a Procuradoria Europeia, o Governo Francês e a Comissão, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa ao conceito de «atos destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros», na aceção do artigo 263.º TFUE, é aplicável à interpretação do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, lido em conjugação com o seu primeiro parágrafo, podem ser objeto de recurso de anulação de quaisquer disposições ou medidas adotadas pelas instituições, pelos órgãos ou pelos organismos da União, independentemente da sua forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses de uma pessoa singular ou coletiva, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica. Para determinar se um ato produz tais efeitos e é, por conseguinte, suscetível de ser objeto desse recurso, há que atender à substância desse ato e apreciar esses efeitos à luz de critérios objetivos, como o conteúdo do referido ato, tendo em conta, sendo caso disso, o contexto da sua adoção e os poderes da instituição, do órgão ou do organismo que dele é autor [42].

[40] V., nomeadamente, considerando 87, segundo parágrafo, do Regulamento Procuradoria Europeia, que se refere aos «atos processuais relativos à escolha do Estado-Membro cujos órgãos jurisdicionais serão competentes para conhecer da ação penal» e artigo 42.º, n.º 3, que se refere às «decisões da Procuradoria Europeia de arquivar um processo».

[41] V. n.º 42 das presentes conclusões.

[42] Acórdão de 18 de junho de 2024, Comissão/CUR (C-551/22 P, EU:C:2024:520, n.º 65 e jurisprudência referida).

47. Pode deduzir-se do que precede que o legislador da União não pretendeu limitar, a categorias específicas, a fiscalização jurisdicional obrigatória dos atos processuais da Procuradoria Europeia prevista no artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. Lida à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no número anterior, decorre dessa disposição que qualquer ato processual adotado por um PED no decurso das suas investigações que se destine a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses de terceiros, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica, deve poder ser objeto de fiscalização jurisdicional por um órgão jurisdicional nacional competente. Importa acrescentar que resulta do considerando 87 do Regulamento Procuradoria Europeia que a expressão «terceiros», referida no artigo 42.º, n.º 1, do mesmo regulamento, deve ser entendida, em sentido lato, como incluindo «o suspeito» [43], «a vítima» e quaisquer «outras pessoas interessadas cujos direitos possam ser prejudicados por tais atos» [44].

48. Tanto o órgão jurisdicional de reenvio como I.R.O. e F.J.L.R. consideram que a Decisão de 2 de fevereiro de 2023 é um ato processual da Procuradoria Europeia que produz efeitos jurídicos a respeito destes últimos, enquanto pessoas investigadas, visto que, por um lado, viola o seu direito a serem julgados num prazo razoável e, por outro, um depoimento adicional de Y.C. poderia revelar provas incriminatórias que os PED competentes poderiam utilizar no processo penal contra eles instaurado. Em contrapartida, a Procuradoria Europeia, os Governos Francês e Espanhol e a Comissão sustentam, com base em argumentos diferentes [45], que a decisão de um PED competente de convocar um terceiro para prestar depoimento na qualidade de testemunha não constitui um ato que produz efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses das pessoas investigadas, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica.

49. Em abstrato, considero que os argumentos aduzidos em nome de I.R.O. e de F.J.L.R., conforme adotados pelo órgão jurisdicional de reenvio, não são convincentes. Como observam os Governos Francês e Espanhol e a Comissão, o depoimento de uma testemunha pode conter provas de natureza incriminatória e ilibatória. É pertinente salientar, neste contexto, que o artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento Procuradoria Europeia dispõe que «[a] Procuradoria Europeia conduz as suas investigações de forma imparcial e procura todos os meios de prova pertinentes, tanto incriminatórios como ilibatórios» [46]. O Governo Francês acrescenta que a audição de uma testemunha também pode ter por único objetivo clarificar determinados factos, fornecer informações gerais, explicar um mecanismo complexo ao investigador ou compreender melhor a personalidade das pessoas em causa. Concordo que, embora a convocação e a audição de uma testemunha possam prolongar a duração de um procedimento, tais medidas podem facilitar a condução de uma investigação e, em todo o caso, contribuem para a investigação exaustiva das alegações.

[43] No meu entender, o conceito de «*investigado*» no direito espanhol é equivalente ao de «suspeito».

[44] Como referem a Procuradoria Europeia e o Governo Francês nas suas observações, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos casos em que um recorrente não privilegiado interponha um recurso de anulação de um ato de que não seja destinatário, a exigência segundo a qual os efeitos jurídicos vinculativos desse ato devem ser de molde a afetar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica, confunde-se com a condição estabelecida no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE de que o referido ato lhe diga direta e individualmente respeito (Acórdão de 13 de outubro de 2011, Deutsche Post e Alemanha/Comissão, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, n.º 38). A meu ver, aplica-se a mesma abordagem ao artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia.

[45] A Procuradoria Europeia alega que a imputação dos alegados crimes a I.R.O. e F.J.L.R. não se baseava no depoimento testemunhal de Y.C. Se o PED competente obtivesse novas provas incriminatórias a partir de outro depoimento de Y.C, a situação jurídica daqueles enquanto pessoas investigadas não sofreria alterações. A Comissão defende que a convocação de uma testemunha é um ato meramente preparatório. O depoimento de uma testemunha consiste em alegações factuais que dificilmente produzirão um efeito vinculativo que altere a situação jurídica de um suspeito. É criado um efeito jurídico vinculativo numa fase posterior do processo, quando, após a acusação, o suspeito passa a ter o estatuto de arguido e, em última análise, após a condenação ou absolvição dessa pessoa.

[46] V. igualmente os direitos processuais que o artigo 41.º do Regulamento Procuradoria Europeia garante aos suspeitos e aos arguidos.

50. Não obstante estas observações, considero que a questão de saber se a decisão de um PED de convocar um terceiro para comparecer na qualidade de testemunha é um ato processual que se destina a produzir efeitos jurídicos em relação a uma pessoa investigada não pode ser apreciada e respondida de forma geral e abstrata.

51. A Procuradoria Europeia não atua num espaço jurídico único e o Regulamento Procuradoria Europeia regula apenas parcialmente os seus procedimentos [47]. Nas palavras da advogada-geral T. Ćapeta, «a Procuradoria Europeia é, de facto, um órgão único e indivisível, mas opera sem um direito penal substantivo ou processual comum», e «[e]ssas questões dependem em grande medida dos direitos dos Estados-Membros, que podem divergir quanto às soluções que adotam» [48]. Com exceção dos direitos processuais da União Europeia que, nos termos do artigo 41.º, n.º 2, do Regulamento Procuradoria Europeia devem ser garantidos «no mínimo» aos suspeitos ou arguidos em processos penais, em consequência do facto de o Regulamento Procuradoria Europeia recorrer ao direito nacional, os direitos das pessoas envolvidas nesses processos variam consoante o Estado-Membro em que a Procuradoria Europeia investiga os crimes e exerce a ação penal. Na mesma ordem de ideias, o facto de o artigo 30.º, n.º 5, do Regulamento Procuradoria Europeia estabelecer que os «procedimentos e as modalidades de aplicação das medidas» a que se referem os n.os 1 e 4 desse artigo se regem pelo «direito nacional aplicável» pode ter como consequência que um ato processual, como a convocação de uma testemunha, adotado por um PED competente num Estado-Membro não produziria efeitos jurídicos sobre a situação das pessoas a que esse ato respeita, ao passo que, se fosse adotado noutro Estado-Membro, o mesmo ato processual produziria esses efeitos. Como observaram os Governos Francês e Neerlandês na audiência, o âmbito dos atos processuais da Procuradoria Europeia sujeitos a fiscalização pelos órgãos jurisdicionais nacionais é, portanto, suscetível de variar em função do direito nacional aplicável. A necessidade de apreciar esta questão *in concreto* decorre igualmente da jurisprudência para a qual remeto no n.º 46 das presentes conclusões, da qual resulta que há que ter em conta os critérios objetivos aí mencionados.

52. Tendo em conta o que precede, considero que seria inoportuno que o Tribunal de Justiça adotasse uma posição geral sobre a questão de saber se uma decisão pela qual um PED competente convoca um terceiro para comparecer perante ele na qualidade de testemunha está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. Esta questão é, em última análise, da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais, que devem determinar se tal decisão é um ato que se destina a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do terceiro em causa, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica. Para este efeito, os órgãos jurisdicionais nacionais devem analisar o mérito da decisão e apreciar os seus efeitos à luz de critérios objetivos, como o seu conteúdo, tendo em conta, se for caso disso, o contexto processual específico em que foi adotada e as competências do órgão que a adotou. Se, no termo dessa análise, o órgão jurisdicional nacional concluir que a decisão pela qual um PED competente convoca um terceiro para comparecer perante ele na qualidade de testemunha não se destina a produzir efeitos jurídicos em relação às pessoas investigadas, uma legislação nacional que exclua a fiscalização jurisdicional dessa decisão seria compatível com o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, lido à luz do artigo 47.º da Carta e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, e com os princípios da equivalência e da efetividade.

[47] V. n.os 1 e 2 das presentes conclusões.

[48] Conclusões da advogada-geral T. Ćapeta no processo G. K. e o. (Parquet européen) (C-281/22, EU:C:2023:510, n.º 20).

53. Nas suas Conclusões no processo Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o., o advogado-geral M. Bobek refere que uma pessoa que deseje invocar o artigo 47.º da Carta para reivindicar um direito processual garantido por essa disposição deve ter um «direito ou uma liberdade» ao abrigo do direito da União que pretenda invocar perante um tribunal [49]. Perfilho o entendimento da Comissão de que, se uma decisão de convocar um terceiro na qualidade de testemunha não se destinar a produzir efeitos jurídicos em relação às pessoas investigadas, a situação jurídica dessas pessoas não é afetada e estas não podem invocar um direito baseado no direito da União, tornando assim inútil a aplicação do artigo 47.º da Carta. Na ausência de quaisquer efeitos jurídicos, também não se coloca a questão da existência de um recurso efetivo em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Por último, se nenhuma disposição do Regulamento Procuradoria Europeia ou de qualquer outro ato da União Europeia confere às pessoas investigadas o direito de impugnar perante os órgãos jurisdicionais nacionais os atos processuais da Procuradoria Europeia que não se destinam a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, não há violação dos princípios da equivalência e da efetividade.

54. Caso um órgão jurisdicional nacional conclua que uma decisão, como a de 2 de fevereiro de 2023, é um ato abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia, esta disposição exige que essa decisão seja «objeto de fiscalização pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes». Em que consiste essa fiscalização jurisdicional? No contexto do presente reenvio prejudicial, exige que seja possível interpor recurso direto para impugnar a validade dessa decisão?

55. No caso em apreço, é pacífico que, nos termos do direito espanhol, as pessoas investigadas não podem interpor recurso direto, num órgão jurisdicional nacional, de uma decisão pela qual um PED competente convoca um terceiro para comparecer na qualidade de testemunha. Resulta do despacho de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio se baseia na premissa de que o legislador da União pretendia que os atos abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia estivessem obrigatoriamente sujeitos a recurso direto. Parece, assim, excluir a possibilidade de o legislador da União não ter pretendido definir as modalidades segundo as quais esses atos poderiam ser objeto de fiscalização jurisdicional, pelo que essa fiscalização poderia ser efetuada de forma indireta [50]. Em contrapartida, nas suas observações escritas, o Governo Italiano sustenta que a fiscalização jurisdicional dos atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinam a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros não exige que seja possível interpor recurso de anulação desses atos. Afirma que, contrariamente à situação em Espanha, o Código de Processo Penal italiano aboliu a figura do juiz de instrução, eliminando simultaneamente qualquer controlo *ex ante* de um ato processual da Procuradoria Europeia destinado a convocar um terceiro para prestar depoimento na qualidade de testemunha. É o juiz do julgamento quem tem competência para apreciar a legalidade de todas as provas perante ele produzidas e, se for o caso, para as desvalorizar [51]. Na audiência, em resposta a uma pergunta escrita do Tribunal de Justiça, a Procuradoria Europeia e os Governos Francês, Neerlandês e Espanhol defenderam que o controlo jurisdicional incidental da validade dos atos processuais da Procuradoria Europeia satisfaz os requisitos do artigo 42.º,

[49] Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, EU:C:2020:746, n.º 197).

[50] O órgão jurisdicional de reenvio rejeita o argumento dos PED baseado no artigo 29.º da Lei 9/2021, que diz respeito, em todo o caso, a uma situação totalmente irrelevante para o presente reenvio prejudicial, ou seja, a convocação tardia de pessoas investigadas para a primeira comparência para comunicação dos factos imputados. As observações escritas apresentadas pela Procuradoria Europeia, pelos Governos Francês e Espanhol e pela Comissão não contestam a premissa do órgão jurisdicional de reenvio.

[51] Na mesma ordem de ideias, as observações escritas do Governo Espanhol indicam que o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia não exige que a fiscalização jurisdicional dos atos processuais da Procuradoria Europeia tenha lugar imediatamente após a sua adoção e/ou antes da sua execução.

n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia. A Procuradoria Europeia admitiu que não havia vias de recurso direto das decisões dos PED que aceitavam medidas de investigação. Alegou que o direito espanhol previa várias vias incidentais para a fiscalização jurisdicional dessas medidas ao longo da fase de investigação e, após o seu encerramento, na fase oral do julgamento, garantindo assim o direito a uma tutela jurisdicional efetiva e o respeito dos direitos de defesa. Os Governos Francês, Neerlandês e Espanhol eram da mesma opinião.

56. O artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento Procuradoria Europeia confere uma margem de apreciação aos Estados-Membros, no contexto da sua autonomia processual, ao especificar que a fiscalização jurisdicional nele prevista deve ser exercida «de acordo com os requisitos e formalidades previstos no direito nacional» [52]. Esta disposição não determina a natureza dessa «fiscalização» nem o tipo de decisão que um órgão jurisdicional nacional pode tomar quando a exerce.

57. O considerando 88 do Regulamento Procuradoria Europeia exige que, no âmbito da fiscalização da legalidade dos atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, sejam asseguradas «vias de recurso eficazes de acordo com o disposto no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TUE». Esta disposição do Tratado impõe aos Estados-Membros a obrigação de disponibilizarem um recurso efetivo a todas as pessoas cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados, correspondendo ao disposto no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta. Abrange o direito de impugnar judicialmente qualquer ato lesivo suscetível de violar esses direitos e liberdades, mas não exige a existência de uma via de recurso direto que tenha por objetivo principal impugnar a validade de um determinado ato. Basta, portanto, que existam uma ou mais vias de recurso perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes para permitir ao titular desse direito requerer a fiscalização indireta da legalidade de um ato, assegurando o respeito dos direitos e liberdades que o direito da União garante a essa pessoa [53]. No presente processo, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se as pessoas investigadas podem impugnar indiretamente a legalidade de uma decisão pela qual um PED competente convocou um terceiro para comparecer na qualidade de testemunha.

58. Independentemente da existência dessa possibilidade, a fim de dar uma resposta completa às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça deve igualmente esclarecer se os procedimentos descritos no despacho de reenvio respeitam os princípios da equivalência e da efetividade, aos quais o considerando 88, primeiro parágrafo, do Regulamento Procuradoria Europeia faz expressamente referência.

59. Em conformidade com jurisprudência constante, na falta de regras da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos dos particulares, por força do princípio da autonomia processual. Essa exigência está sujeita à condição de que as referidas modalidades não sejam, nas situações abrangidas pelo direito da União, menos favoráveis do que as que

[52] O considerado 12 do Regulamento Procuradoria Europeia dispõe o seguinte: «[…] Atendendo a que os objetivos do presente regulamento, a saber, reforçar a luta contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União através da criação da Procuradoria Europeia, […] podem ser mais bem alcançados ao nível da União […], a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar esses objetivos e assegura que o seu impacto na ordem jurídica e nas estruturas institucionais dos Estados-Membros é o menos intrusivo possível».

[53] V., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2020, État luxembourgeois (Direito à ação contra um pedido de informação em matéria fiscal) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, n.ºs 47, 55, 57 a 59, 64, 67 e 79 e jurisprudência referida).

regulam situações semelhantes submetidas ao direito interno (princípio da equivalência) e não tornem impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade) [54].

60. No que se refere ao princípio da efetividade, o direito da União não obriga os Estados-Membros a instituírem vias processuais diferentes das previstas no direito interno, a menos que resulte da sistemática da ordem jurídica nacional em causa que não existe nenhuma via processual que permita, ainda que a título incidental, assegurar o respeito pelos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, ou que a única via de acesso aos tribunais significa que os litigantes estão obrigados a violar a lei [55]. Caso o órgão jurisdicional de reenvio entenda que a questão da validade das medidas impugnadas pode ser efetivamente decidida por via indireta, não se afigura haver motivos para concluir que os procedimentos descritos no despacho de reenvio violam o princípio da efetividade.

61. Quanto ao princípio da equivalência, as informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio indicam que, embora as normas processuais nacionais aplicáveis à Procuradoria Europeia excluam a possibilidade de fiscalização jurisdicional direta de uma decisão pela qual um PED competente convoca um terceiro para comparecer na qualidade de testemunha, uma decisão equivalente tomada ao abrigo do Código de Processo Penal pode ser objeto de recurso para o juiz de instrução ou para um tribunal de instância superior. Daqui resulta que as pessoas investigadas parecem estar numa posição diferente, e desvantajosa, quando invocam direitos que decorrem diretamente do direito da União, em comparação com as situações em que invocam direitos ao abrigo do Código de Processo Penal. Nessas circunstâncias, afigura-se, como sustentam tanto o órgão jurisdicional de reenvio como I.R.O. e F.J.L.R., que os procedimentos descritos no despacho de reenvio violam o princípio da equivalência.

62. A Procuradoria Europeia e o Governo Espanhol contestam a interpretação do direito nacional preconizada pelo órgão jurisdicional de reenvio, alegando, no essencial, que, de acordo com determinada jurisprudência nacional, é aplicável o artigo 311.º do Código de Processo Penal, que estabelece que as decisões de adotar medidas de investigação requeridas pelas partes não podem ser objeto de recurso. Em resposta a este argumento, basta recordar que, segundo jurisprudência constante, não cabe ao Tribunal de Justiça, no âmbito de um reenvio prejudicial, pronunciar-se sobre a interpretação do direito nacional nem decidir se a interpretação das suas disposições dada pelo órgão jurisdicional nacional é correta, uma vez que essa interpretação é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais [56].

Conclusão

63. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional [Tribunal Central de Instrução n.º 6 da Audiência Nacional (Espanha)] do seguinte modo:

O artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e dos princípios da equivalência e da efetividade

[54] Acórdão de 20 de junho de 2024, Artemis security (C-367/23, EU:C:2024:529, n.º 25 e jurisprudência referida).

[55] Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, n.º 62 e jurisprudência referida).

[56] Acórdão de 3 de julho de 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, n.º 47 e jurisprudência referida).

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual as pessoas que são objeto de uma investigação conduzida pela Procuradoria Europeia não podem impugnar diretamente perante um órgão jurisdicional nacional competente uma decisão pela qual, no âmbito dessa investigação, o Procurador Europeu Delegado competente convoca terceiros para comparecerem na qualidade de testemunhas, caso essa decisão se destine a produzir efeitos jurídicos em relação àquelas pessoas. Esta questão é da competência do órgão jurisdicional nacional, que deve determinar se tal decisão é um ato que se destina a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses dessas pessoas, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica. Para este efeito, o órgão jurisdicional nacional deve analisar o mérito da decisão e apreciar os seus efeitos à luz de critérios objetivos, como o seu conteúdo, tendo em conta, se for caso disso, o contexto em que foi adotada e as competências do órgão que a adotou.