Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 9 de dezembro de 2020[1]

Processo C-414/20 PPU

MM
Processo penal
sendo interveniente:
Spetsializirana prokuratura

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Criminal Especial, Bulgária)]

«Reenvio prejudicial — Tramitação prejudicial urgente — Cooperação judiciária em matéria penal — Mandado de detenção europeu — Decisão-Quadro 2002/584/JAI — Artigo 6.º, n.º 1, e artigo 8.º, n.º 1, alínea c) — Processos de entrega entre os Estados-Membros — Mandado de detenção europeu emitido com base num ato nacional de constituição de arguido — Conceito de "mandado de detenção ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva" — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º — Proteção jurisdicional efetiva»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), 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[2], conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009[3], e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo penal em que é posta em causa a validade do mandado de detenção europeu emitido contra MM para fundamentar um pedido de reexame da medida de prisão preventiva que lhe foi aplicada.

3. As questões submetidas pelo Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Criminal Especial, Bulgária) são relativas, em substância, ao conceito de «mandado de detenção nacional» enquanto base jurídica de um mandado de detenção europeu, bem como às modalidades e ao alcance da proteção jurisdicional efetiva que deve ser assegurada, no Estado-Membro de emissão, à pessoa contra quem foi emitido um mandado de detenção europeu, depois de efetuada a entrega desta.

1 Língua original: francês.

2 JO 2002, L 190, p. 1.

3 JO 2009, L 81, p. 24; a seguir «Decisão-Quadro 2002/584».

II. Quadro jurídico

A. Decisão-Quadro 2002/584

4. O artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, da Decisão-Quadro 2002/584 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.

[…]

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 do Tratado da União Europeia.»

5. O artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, da Decisão-Quadro 2002/584 prevê:

«1. A autoridade judiciária de emissão é a autoridade judiciária do Estado-Membro de emissão competente para emitir um mandado de detenção europeu nos termos do direito desse Estado.

[…]

3. Cada Estado-Membro informa o Secretariado-Geral do Conselho da autoridade judiciária competente nos termos do respetivo direito nacional.»

6. O artigo 8.º desta decisão-quadro, sob a epígrafe «Conteúdo e formas do mandado de detenção europeu», dispõe, no seu n.º 1, alínea c):

«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.º e 2.º»

7. A referida decisão-quadro prevê, em anexo, um formulário específico que as autoridades judiciárias de emissão devem preencher, indicando as informações especificamente solicitadas [4]. A rubrica b), 1, deste formulário faz referência à decisão que fundamenta o mandado de detenção, a saber, um «[m]andado de detenção ou [uma] decisão judicial com a mesma força executiva».

4 V., nomeadamente, Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 49 e jurisprudência referida).

B. Direito búlgaro

8. A Decisão-Quadro 2002/584 foi transposta para o direito búlgaro pela zakon za ekstraditsiata i evropeiskata zapoved za arest (Lei Relativa à Extradição e ao Mandado de Detenção Europeu; a seguir «ZEEZA») [5], cujo artigo 37.º enuncia as disposições relativas à emissão de um mandado de detenção europeu em termos quase idênticos aos do artigo 8.º dessa decisão-quadro.

9. Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, ponto 1, da ZEEZA, o Ministério Público é competente, na fase preliminar do processo, para emitir um mandado de detenção europeu contra o arguido. Durante esta fase do processo penal, a legislação búlgara não prevê a possibilidade de um órgão jurisdicional participar na emissão do mandado de detenção europeu, nem antes nem depois da sua emissão [6]. Em concreto, essa legislação não parece possibilitar a interposição de um recurso judicial da decisão do Ministério Público de emitir um mandado de detenção europeu. Nos termos do artigo 200.º do nakazatelno protsesualen kodeks (Código de Processo Penal; a seguir «NPK»), lido em conjugação com o artigo 66.º da ZEEZA, o mandado de detenção europeu só é suscetível de recurso para o Ministério Público da instância superior.

10. *O mandado de comparência*, que visa conduzir o suspeito da prática de uma infração perante os órgãos de inquérito da polícia, é regido pelo artigo 71.º do NPK. Esse mandado de comparência não é suscetível de recurso judicial. Só pode ser objeto de recurso para o Ministério Público.

11. *A constituição como arguido* de um suspeito da prática de uma infração é regida, nomeadamente, pelo artigo 219.º do NPK.

12. O artigo 219.º, n.º 1, do NPK estabelece que, «[q]uando existam elementos de prova suficientes da culpa de uma pessoa determinada […], o órgão de inquérito elaborará um relatório que transmitirá ao Ministério Público e, por decisão tomada para o efeito, constituirá a pessoa como arguido». Trata-se de um ato adotado pelo órgão de inquérito sob o controlo do Ministério Público. Essa decisão destina-se à notificação da constituição de arguido ao suspeito da prática de uma infração e a permitir-lhe o exercício da sua defesa (artigo 219.º, n.ºs 4 a 8, e artigo 221.º do NPK) [7]. O efeito jurídico dessa decisão não é a colocação do arguido em detenção. Para esse efeito, é possível proferir outras categorias de decisões: a decisão de apresentação no órgão jurisdicional competente ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, do NPK e o mandado de comparência perante os órgãos de inquérito da polícia ao abrigo do artigo 71.º do NPK.

13. A decisão de constituição de arguido adotada pelo órgão de inquérito não é suscetível de recurso judicial. Só pode ser objeto de recurso para o Ministério Público. Com efeito, o artigo 200.º do NPK dispõe que «[a] decisão do órgão de inquérito é suscetível de recurso para o Ministério Público. A decisão do Ministério Público, que não está sujeita a fiscalização jurisdicional, é suscetível de recurso para o Ministério Público da instância superior, cuja decisão é definitiva».

14. *A colocação em prisão preventiva* de uma pessoa contra a qual seja exercida a ação penal é regida, na fase preliminar do processo penal, pelo artigo 64.º do NPK.

15. Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, do NPK: «[a] medida de prisão preventiva deverá ser adotada, a pedido do Ministério Público, pelo tribunal de primeira instância competente durante a fase preliminar do processo».

5 DV n.º 46, de 3 de junho de 2005.

6 Em contrapartida, durante a fase do julgamento, o órgão jurisdicional competente constitui a «autoridade judiciária de emissão», única a poder emitir um mandado de detenção europeu. Além disso, na fase posterior à condenação, após a prolação da sentença e tendo sido aplicada uma pena efetiva, o Ministério Público é de novo a «autoridade judiciária de emissão» competente para emitir um mandado de detenção europeu.

7 A decisão de constituição de arguido deve conter uma exposição dos factos principais que são imputados ao suspeito da prática de um crime e uma qualificação jurídica desses factos.

16. Para apresentar esse pedido, o Ministério Público deve apreciar se estão preenchidos os requisitos exigidos pelo artigo 63.º, n.º 1, do NPK [8] para requerer a esse tribunal que aplique à pessoa sob investigação, após a sua constituição como arguido, a medida mais severa de prisão preventiva no âmbito da fase preliminar do processo.

17. Em conformidade com o artigo 64.º, n.º 2, do NPK, o Ministério Público pode adotar uma medida que ordene a detenção do arguido por um período máximo de 72 horas, a fim de permitir que este compareça perante o órgão jurisdicional competente para adotar, se for esse o caso, uma medida de prisão preventiva.

18. O artigo 64.º, n.º 3, do NPK dispõe que «o tribunal examinará de imediato o processo […] com a participação do arguido» [9].

19. Em conformidade com o artigo 64.º, n.º 4, do NPK, o tribunal é a autoridade competente para apreciar o pedido de colocação em prisão preventiva e para apreciar se essa medida deve ser aplicada ou se se deve optar por aplicar uma medida mais leve ou recusar de forma geral a aplicação de uma medida processual restritiva ao arguido.

20. Nos termos do artigo 270.º do NPK, que tem por epígrafe «Decisões sobre a medida de coação e outras medidas de controlo judicial durante o procedimento contencioso»:

«1. A questão da comutação da medida de coação pode ser invocada a qualquer momento do procedimento contencioso. Em caso de alteração de circunstâncias, pode ser deduzido perante o órgão jurisdicional competente um novo pedido relativo à medida de coação.

2. O tribunal pronuncia-se por despacho em audiência pública.

[…]

4. O despacho referido nos n.os 2 e 3 pode ser objeto de recurso […]»

III. Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21. Foi instaurado um processo penal na Bulgária contra 41 arguidos por participação numa organização criminosa de tráfico de estupefacientes. Dezasseis dessas pessoas, entre as quais MM, fugiram.

22. Por Decisão de 8 de agosto de 2019, que constitui um mandado de comparência emitido em conformidade com o artigo 71.º do NPK [10], o órgão de inquérito emitiu um mandado de detenção contra MM para ser presente aos serviços de polícia. O efeito jurídico dessa decisão era a detenção de MM em território nacional.

8 Nos termos do artigo 63.º, n.º 1, do NPK, a medida de prisão preventiva é adotada quando haja suspeita razoável de que o arguido cometeu uma infração punida com pena privativa de liberdade ou outra pena mais severa e decorra das provas produzidas no processo que existe perigo real de fuga do arguido ou de que este cometa uma infração.

9 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece, a este respeito, que, nesta fase do processo penal, a decisão de aplicar uma medida de prisão preventiva ao arguido só pode ser adotada estando este presente.

10 Na sua resposta ao pedido de esclarecimentos formulado pelo Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio informa que este ato constitui um mandado de detenção em direito nacional. Posteriormente, qualificou-o de «mandado de comparência».

23. O mandado de comparência é emitido pelo Ministério Público ou por uma autoridade de polícia responsável pela investigação, a qual está sujeita ao controlo do Ministério Público. O órgão jurisdicional de reenvio especifica que a legislação búlgara não exige aprovação prévia ou *a posteriori* do Ministério Público ou do juiz para adotar ou executar a decisão em causa. O mandado de comparência pode, portanto, ser adotado apenas pelo serviço de polícia que conduz a investigação, devido à recusa da pessoa procurada de se apresentar nesse serviço.

24. O órgão jurisdicional de reenvio refere que, no processo principal, o mandado de comparência é emitido por um investigador da polícia [Glavna direktsiya «Borba s organiziranata prestapnost» (Direção-Geral «Luta Contra a Criminalidade Organizada»), junto do Ministerstvo na vatreshnite raboti (Ministério da Administração Interna, Bulgária)], e que esse mandado nunca foi efetivamente executado.

25. Tendo em conta as características do mandado de comparência assim descritas, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao facto de esse ato nacional poder ser definido como um «mandado de detenção», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584. Os motivos dessas dúvidas devem-se ao facto de o mandado de comparência ser simplesmente emitido por um investigador da polícia, sem intervenção do Ministério Público ou de um juiz (previamente ou *a posteriori*), e de implicar um período de detenção que se limita ao necessário para conduzir a pessoa procurada perante esse investigador da polícia.

26. Além do facto de a Decisão de 8 de agosto de 2019 constituir um mandado de comparência, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, por Decisão de 9 de agosto de 2019[11] do órgão de inquérito, com a autorização do Ministério Público, MM foi constituído arguido por participação numa organização criminosa de tráfico de estupefacientes. Como MM tinha fugido, essa decisão, que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não tinha como efeito jurídico a detenção deste, apenas foi notificada ao seu advogado oficioso. O referido órgão jurisdicional especifica que esta decisão de constituição de arguido, que deve ser considerada como sendo adotada pelo Ministério Público, apenas tem o efeito jurídico de notificar uma pessoa das acusações que sobre ela impendem e de lhe permitir o exercício da sua defesa fornecendo explicações ou oferecendo elementos de prova.

27. Em 16 de janeiro de 2020, o Ministério Público emitiu um mandado de detenção europeu contra MM. Na rubrica relativa à «[d]ecisão que fundamenta o mandado de detenção», no ponto 1, intitulado «[m]andado de detenção ou decisão judicial com a mesma força executiva», refere-se apenas a Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019 emitida pelo órgão de inquérito, pela qual MM foi constituído arguido. No entanto, MM não foi encontrado e, consequentemente, não pôde ser detido.

28. Em 25 de março de 2020, o processo foi remetido ao órgão jurisdicional de reenvio para julgamento das questões de mérito. Em 16 de abril de 2020, o Ministério Público requereu que fosse decretada a prisão preventiva dos arguidos que fugiram, incluindo MM. Numa audiência pública de 24 de abril de 2020, o órgão jurisdicional de reenvio indeferiu esse pedido com o fundamento de que, nos termos do direito nacional, não era possível ordenar essa prisão preventiva na ausência do arguido. Essa recusa do órgão jurisdicional de reenvio de se pronunciar sobre o referido pedido não foi impugnada pelo Ministério Público.

11 A seguir «Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019».

29. O órgão jurisdicional de reenvio refere que a situação de MM é diferente da de vários arguidos que fugiram. Com efeito, além do mandado de comparência resultante da Decisão de 8 de agosto de 2019, não foi emitido nenhum outro mandado de detenção nacional contra MM. O órgão jurisdicional de reenvio especifica, a este respeito, que não foi adotada nenhuma decisão contra MM com fundamento no artigo 64.º, n.º 2, do NPK [12].

30. Em 5 de julho de 2020, MM foi detido em Espanha, em execução do mandado de detenção europeu. Em 28 de julho de 2020, MM foi entregue às autoridades judiciárias búlgaras. Nesse mesmo dia, o Ministério Público requereu a prisão preventiva de MM. Ainda no mesmo dia, e ao abrigo desse mesmo pedido, o órgão jurisdicional de reenvio emitiu uma decisão para a comparência de MM na audiência.

31. Em 29 de julho de 2020, após a audiência em que MM compareceu pessoalmente e foi ouvido, o órgão jurisdicional de reenvio ordenou a sua prisão preventiva.

32. Resulta de decisão de reenvio que, ao adotar esta medida, o órgão jurisdicional de reenvio considerou, invocando a jurisprudência do Tribunal de Justiça [13], que o mandado de detenção europeu em causa tinha sido emitido por uma autoridade incompetente, a saber, apenas pelo Ministério Público, sem intervenção de um órgão jurisdicional.

33. O órgão jurisdicional de reenvio considerou também que esse mandado de detenção europeu tinha sido emitido sem referir a existência de uma decisão de detenção válida, mencionando apenas a Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019, a qual não implica a detenção de MM.

34. Face a estes elementos, o órgão jurisdicional de reenvio chegou à conclusão de que o mandado de detenção europeu em causa era ilegal.

35. No entanto, esse órgão jurisdicional manifestou dúvidas quanto à questão de saber se, nesta fase do processo, podia declarar a ilegalidade desse mandado de detenção europeu, dado que, por um lado, o procedimento de emissão e de execução deste último já estava definitivamente findo e, por outro, fiscalizaria, assim, indiretamente, a decisão do Ministério Público. Ora, essa fiscalização é proibida pelo direito búlgaro.

36. O órgão jurisdicional de reenvio considerou também que essa fiscalização o levaria a apreciar a legalidade da decisão da autoridade judiciária espanhola de executar o mandado de detenção europeu e de entregar MM às autoridades judiciárias búlgaras. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio manifestou reservas quanto à questão de saber se, e até que ponto, o vício de que enferma o mandado de detenção europeu, desde que validamente emitido, se podia repercutir na possibilidade de ordenar a prisão preventiva de MM.

12 Resulta igualmente dos esclarecimentos prestados pelo órgão jurisdicional de reenvio que a prática seguida para procurar e deter os arguidos por participação numa organização criminosa de tráfico de estupefacientes não foi uniforme. Esse órgão jurisdicional refere, com efeito, que foram emitidos 18 mandados de detenção europeus. Em alguns deles, foi indicado como mandado de detenção nacional a decisão de constituição de arguido; noutros, foi indicada a decisão ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, do NPK (detenção por um período máximo de 72 horas), tendo o órgão jurisdicional de reenvio especificado, a este respeito, que, na Bulgária, é este o fundamento típico da emissão de um mandado de detenção europeu durante a fase preliminar do processo; noutros, foi indicada a decisão ao abrigo do artigo 71.º do NPK (mandado de comparência); noutros ainda, foi indicada uma conjugação de dois ou três destes atos nacionais.

13 O órgão jurisdicional de reenvio refere, a este respeito, os Acórdãos de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e de Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456); de 12 de dezembro de 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) [C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, a seguir «Acórdão Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours)», EU:C:2019:1077]; e de 12 de dezembro de 2019, Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) [C-625/19 PPU, a seguir «Acórdão Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia)», EU:C:2019:1078].

37. Confrontado com estas dificuldades de apreciar o alcance da ilegalidade do mandado de detenção europeu no âmbito do processo subsequente instaurado para ordenar a prisão preventiva de MM, o órgão jurisdicional de reenvio já tinha considerado, nesta fase do processo, ser necessário um reenvio prejudicial. No entanto, não se encontrando os órgãos jurisdicionais de primeira instância na obrigação de proceder a esse reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio, enquanto órgão jurisdicional de primeira instância, tinha deixado ao órgão jurisdicional de segunda instância o ónus de assumir essa iniciativa.

38. Em 5 de agosto de 2020, MM recorreu da decisão que ordenou a sua prisão preventiva, alegando, nomeadamente, a ilegalidade do mandado de detenção europeu e invocando a jurisprudência do Tribunal de Justiça, e requereu ao órgão jurisdicional de segunda instância que apresentasse um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

39. Em 14 de agosto de 2020, o órgão jurisdicional de segunda instância confirmou a prisão de MM não abordando as questões relativas aos vícios que podiam inquinar o mandado de detenção europeu e indeferindo o pedido da defesa que visava a apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

40. Em 27 de agosto de 2020, MM apresentou um novo requerimento ao órgão jurisdicional de reenvio, ao abrigo do artigo 270.º do NPK, com vista à fiscalização da legalidade da medida de prisão preventiva que lhe foi aplicada [14].

41. Na audiência pública realizada em 3 de setembro de 2020, MM invocou, nomeadamente, a ilegalidade do mandado de detenção europeu, referindo que esta não foi tida em conta pela autoridade judiciária espanhola que o executou, uma vez que MM tinha consentido na sua entrega às autoridades búlgaras. MM reivindicou o direito de invocar essa ilegalidade perante o órgão jurisdicional de reenvio e alegou que a mesma inquinava a medida de prisão preventiva aplicada e, em consequência, requereu a revogação dessa medida. Em contrapartida, o Ministério Público sustentou que o mandado de detenção europeu era perfeitamente legal à luz do direito búlgaro.

42. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o mandado de detenção europeu é efetivamente legal de acordo com o direito búlgaro, mas que também existem motivos sérios para o considerar ilegal à luz do direito da União. Declara que lhe é muito difícil tomar em consideração a incidência desta ilegalidade sobre a prisão preventiva que, em si mesma, se lhe afigura perfeitamente legal.

43. Nestas circunstâncias, o Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Criminal Especial) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Uma lei nacional por força da qual o mandado de detenção europeu e a decisão nacional subjacente são emitidos apenas pelo Ministério Público, sem que o Tribunal neles possa ter participação ou exercer uma fiscalização preventiva ou *a posteriori*, é conforme ao artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584?

2) Um mandado de detenção europeu emitido com base na decisão de constituição de arguido da pessoa procurada, sem que essa decisão preveja a sua detenção, está em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584?

3) Em caso de resposta negativa: se, não tendo o órgão jurisdicional participado na emissão do mandado de detenção europeu nem na fiscalização da sua legalidade, e tendo esse mandado sido emitido com base numa decisão nacional que não prevê a detenção da pessoa procurada, tendo

14 Por carta de 1 de dezembro de 2020, o órgão jurisdicional de reenvio informou o Tribunal de Justiça de que as modalidades de aplicação da prisão preventiva de MM tinham sido alteradas por motivos de doença deste. MM está agora sujeito à obrigação de permanência na habitação, que implica a proibição de sair do domicílio e a utilização de meios de vigilância eletrónica.

ainda esse mandado de detenção europeu sido efetivamente executado e a pessoa procurada sido entregue, há que reconhecer-lhe o direito a um recurso efetivo no contexto do mesmo processo penal em que o mandado de detenção europeu foi emitido? O direito a um recurso efetivo implica que a pessoa procurada seja colocada na situação em que estaria se a violação desse direito não se tivesse verificado?»

44. O Tribunal de Justiça aceitou submeter o reenvio prejudicial a tramitação urgente.

IV. Análise

45. As questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio podem subdividir-se em três vertentes. A primeira vertente diz respeito à validade do mandado de detenção europeu de MM. A segunda vertente é relativa à questão de saber se a fiscalização da validade desse mandado pode ser efetuada pelo órgão jurisdicional de reenvio no âmbito de um recurso relativo à manutenção da medida de prisão preventiva de MM, quando, segundo este órgão jurisdicional, o direito processual nacional não prevê que o referido mandado, emitido pelo procurador, seja suscetível de recurso judicial, mas apenas de recurso hierárquico para a instância superior do Ministério Público. Por último, a terceira vertente incide sobre as consequências da declaração da invalidade do mandado de detenção europeu em causa no processo principal para a medida de prisão preventiva de MM.

46. Antes de abordar essas três dimensões do presente reenvio prejudicial, formularei algumas observações preliminares para especificar que este não incide sobre a decisão tomada pela autoridade judiciária espanhola de executar o mandado de detenção europeu em causa no processo principal nem sobre a qualificação do Ministério Público búlgaro como «autoridade judiciária de emissão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584.

A. Observações preliminares sobre o alcance do reenvio prejudicial

1. Quanto ao papel da autoridade judiciária de execução

47. A incidência das obrigações que incumbem à autoridade judiciária de execução ao analisar um mandado de detenção europeu e decidir se deve ou não executá-lo é uma questão complexa cujos contornos ainda não foram completamente definidos pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência, embora esta já contenha numerosas indicações que podem servir de orientação a essa autoridade [15]. É certo que a autoridade judiciária de execução é frequentemente obrigada a um exercício de equilibrismo, entre a celeridade na execução de um mandado de detenção europeu e a fiscalização da regularidade deste último [16].

48. Nas suas observações escritas, bem como na audiência, o Governo espanhol expôs diversos argumentos em apoio da decisão da autoridade judiciária de execução de entregar MM à autoridade judiciária de emissão.

49. Importa realçar que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio não requerem do Tribunal de Justiça que aprecie, direta ou indiretamente, essa decisão da autoridade judiciária de execução.

15 V., nomeadamente, Acórdão de 3 de março de 2020, X (Mandado de detenção europeu — Dupla incriminação) (C-717/18, EU:C:2020:142, n.os 28, 35, 37, 38 e 41 e jurisprudência referida).

16 Quanto ao limite das obrigações que impendem sobre a autoridade judiciária de execução, v. Conclusões do advogado-geral M. Campos Sánchez-Bordona nos processos apensos Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, EU:C:2019:1012, n.os 99 a 101).

50. O processo principal encontra-se pendente num órgão jurisdicional do Estado-Membro de emissão e, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a garantia do respeito pelos direitos da pessoa procurada é, em primeira linha, da responsabilidade do Estado-Membro de emissão [17], as questões por ele submetidas ao Tribunal de Justiça dizem respeito às modalidades e ao alcance desta garantia no Estado-Membro de emissão.

2. Quanto à qualificação do Ministério Público búlgaro de «autoridade judiciária de emissão»

51. Face à redação da sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio parece partir da premissa de que a qualidade de «autoridade judiciária de emissão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584, está subordinada, nomeadamente, à existência de uma fiscalização jurisdicional da decisão de emissão do mandado de detenção europeu e da decisão nacional em que este último se baseia.

52. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que o presente processo tem por objeto uma disposição do direito nacional, a saber, o artigo 56.º, n.º 1, ponto 1, da ZEEZA, que prevê a competência exclusiva do Ministério Público para emitir o mandado de detenção europeu na fase preliminar do processo. De igual modo, o ato nacional de constituição de arguido, com base no qual foi emitido o mandado de detenção europeu em causa no processo principal, deve, segundo esse órgão jurisdicional, considerar-se como sendo adotado pelo Ministério Público. O referido órgão jurisdicional refere que o direito búlgaro não prevê recurso judicial destas duas decisões e, por conseguinte, considera que é necessário que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a conformidade desse direito com o artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584.

53. Esta última disposição visa definir a autoridade judiciária de emissão como sendo «a autoridade judiciária do Estado-Membro de emissão competente para emitir um mandado de detenção europeu nos termos do direito desse Estado».

54. Ora, o Tribunal de Justiça declarou que a existência de uma fiscalização jurisdicional da decisão de emitir um mandado de detenção europeu adotada por uma autoridade que não é um órgão jurisdicional não constitui uma condição para que esta autoridade possa ser qualificada de «autoridade judiciária de emissão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584. Tal exigência não está abrangida pelas regras estatutárias e organizativas da referida autoridade, mas diz respeito ao procedimento de emissão de tal mandado [18].

55. Nestas condições, há que considerar que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se a Decisão-Quadro 2002/584 deve ser interpretada no sentido de que, no caso de a competência para emitir um mandado de detenção europeu para efeitos de procedimento penal ser atribuída a uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é ela própria um órgão jurisdicional, as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva estão preenchidas quando, segundo a legislação do Estado-Membro de emissão, as condições de emissão desse mandado e da decisão nacional com base na qual este último foi emitido não possam ser objeto de uma fiscalização jurisdicional nesse Estado-Membro, antes ou depois da entrega da pessoa procurada.

17 V. Acórdão de 23 de janeiro de 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, n.º 50 e jurisprudência referida).

18 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.ºs 30 e 31) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.ºs 48 e 49). V., também, Conclusões do advogado-geral M. Campos Sánchez-Bordona nos processos apensos Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, EU:C:2019:1012, n.º 70), nas quais salienta que a existência desse recurso constitui «um requisito que se refere à *regularidade da emissão do [mandado de detenção europeu]* pelo Ministério Público e, por conseguinte, à sua eficácia».

56. Em contrapartida, o órgão jurisdicional de reenvio não parece pôr em causa a qualificação do Ministério Público búlgaro de «autoridade judiciária de emissão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584, tendo em conta os elementos salientados pelo Tribunal de Justiça a fim de poder estabelecer essa qualificação.

57. Quanto a esses elementos de qualificação, limitar-me-ei a referir que o Tribunal de Justiça declarou que «o conceito de "autoridade judiciária de emissão", na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584, é suscetível de abranger as autoridades de um Estado-Membro que, sem serem necessariamente juízes ou órgãos jurisdicionais, participam na administração da justiça penal desse Estado-Membro e atuam com independência no exercício das suas funções inerentes à emissão de um mandado de detenção europeu, exigindo a referida independência que haja regras estatutárias e organizativas adequadas a garantir que a autoridade judiciária de emissão, no âmbito da adoção de uma decisão de emissão desse mandado de detenção, não corra nenhum risco de estar sujeita, nomeadamente, a uma instrução individual do poder executivo» [19].

58. No caso em apreço, a participação do Ministério Público búlgaro na administração da justiça penal não é contestada.

59. Quanto à questão de saber se o Ministério Público atua com independência no exercício das funções inerentes à emissão de um mandado de detenção europeu, resulta da resposta escrita do Governo búlgaro a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça relativa, nomeadamente, a esse aspeto que, em conformidade com o artigo 117.º, n.º 2, da Konstitutsiya (Constituição), o poder judicial é independente e os juízes, os jurados, os procuradores e também os juízes de instrução apenas estão sujeitos à lei no exercício das suas funções. O artigo 1.º-A, n.º 1, da zakon za sadebnata vlastta (Lei do Poder Judicial) [20] enuncia que o poder judicial é um poder do Estado que protege os direitos e os interesses legais dos cidadãos, das pessoas coletivas e do Estado. O n.º 2 do mesmo artigo consagra novamente o princípio da independência do poder judicial. Em virtude do artigo 3.º da Lei do Poder Judicial, as decisões dos juízes, dos procuradores e dos juízes de instrução baseiam-se na lei, bem como em elementos de prova recolhidos durante o processo. O Governo búlgaro especifica que, no sistema jurisdicional búlgaro, o Ministério Público é uma autoridade do poder judicial que é constitucionalmente independente das autoridades dos poderes legislativo e executivo [21]. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do NPK, o procurador toma as suas decisões de acordo com a sua íntima convicção, com base numa análise objetiva, imparcial e completa de todas as circunstâncias do processo, no respeito pela lei.

60. Por outro lado, com base nas informações constantes da decisão de reenvio e no Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 [22], a Comissão Europeia concluiu que os procuradores búlgaros participam na administração da justiça penal na Bulgária e atuam com independência no exercício das funções inerentes à emissão de um mandado de detenção europeu.

61. Em contrapartida, MM manifesta dúvidas quanto à questão de saber se os procuradores búlgaros cumprem os critérios de independência e de imparcialidade, sublinhando a respetiva dependência face ao procurador da instância superior e ao procurador-geral da República da Bulgária.

19 V., nomeadamente, Acórdão Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 52 e jurisprudência referida).

20 DV n.º 64, de 7 de agosto de 2007, na versão aplicável ao litígio no processo principal (DV n.º 11, de 7 de fevereiro de 2020).

21 O Governo búlgaro refere-se, a este respeito, ao Acórdão de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e de Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, n.º 50).

22 V. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 [COM(2020) 306 final, gráfico 55, p. 62].

62. Na medida em que, à luz dos fundamentos contidos na sua decisão de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio não formula nenhuma interrogação sobre a independência do Ministério Público no exercício das funções inerentes à emissão de um mandado de detenção europeu, o Tribunal de Justiça não necessita, na minha opinião, de se pronunciar a este respeito.

63. Por conseguinte, as questões prejudiciais formuladas pelo órgão jurisdicional de reenvio devem, no meu entender, levar o Tribunal de Justiça a concentrar o seu exame na regularidade do procedimento de emissão do mandado de detenção europeu, que constitui um requisito da validade deste.

B. Quanto à regularidade do procedimento de emissão do mandado de detenção europeu como requisito da validade deste

64. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas de que o procedimento de emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal tenha sido conduzido no respeito dos dois níveis de proteção dos direitos da pessoa procurada exigidos pelo Tribunal de Justiça. Em concreto, esse mandado de detenção europeu não seria baseado num «mandado de detenção [nacional] ou [em] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584 e, em todo o caso, nem o ato nacional que serve de base ao mandado de detenção europeu nem este último, ambos adotados pelo Ministério Público, seriam suscetíveis de recurso perante um órgão jurisdicional. Por conseguinte, o procedimento de emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal não teria respeitado as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva, o que teria por consequência a ilegalidade desse mandado.

65. Para responder às perguntas formuladas pelo órgão jurisdicional de reenvio sobre estes aspetos, há que recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos dois níveis de proteção dos direitos que devem ser garantidos às pessoas contra quem é emitido um mandado de detenção europeu.

66. Resulta dessa jurisprudência que, «quando um mandado de detenção europeu é emitido com vista à detenção e à entrega por outro Estado-Membro de uma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal, esta pessoa deve ter já beneficiado, numa primeira fase do processo, das garantias processuais e dos direitos fundamentais cuja proteção deve ser garantida pelas autoridades judiciárias do Estado-Membro de emissão, segundo o direito nacional aplicável, designadamente com vista à adoção de um mandado de detenção nacional» [23].

67. O regime do mandado de detenção europeu inclui, assim, «uma proteção em dois níveis dos direitos em matéria processual e dos direitos fundamentais de que deve beneficiar a pessoa procurada, uma vez que, à proteção judiciária prevista no primeiro nível, no momento da adoção de uma decisão judiciária nacional, como um mandado de detenção nacional, acresce a que deve ser garantida no segundo nível, no momento da emissão do mandado de detenção europeu, que pode ocorrer, se for caso disso, num curto prazo, após a adoção da referida decisão judiciária nacional» [24].

68. Assim, «no que se refere a uma medida que, como a emissão de um mandado de detenção europeu, pode afetar o direito à liberdade da pessoa em causa, esta proteção implica que uma decisão que cumpre as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva seja adotada, pelo menos, num dos dois níveis da referida proteção» [25].

23 V., nomeadamente, Acórdão de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e de Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, n.º 66 e jurisprudência referida).

24 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 38 e jurisprudência referida) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 59 e jurisprudência referida).

25 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 39 e jurisprudência referida) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 60 e jurisprudência referida).

69. Daqui decorre que, «quando o direito do Estado-Membro de emissão atribui a competência para emitir um mandado de detenção europeu a uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é um juiz nem um órgão jurisdicional, a decisão judiciária nacional, como um mandado de detenção nacional, no qual se baseia o mandado de detenção europeu, deve, por sua vez, cumprir essas exigências» [26].

70. Além disso, «o segundo nível de proteção dos direitos da pessoa em causa implica que a autoridade judiciária de emissão fiscalize o cumprimento das condições necessárias a esta emissão e analise com objetividade, tendo em conta todos os elementos incriminatórios e ilibatórios, e sem correr o risco de estar sujeita a instruções externas, nomeadamente do poder executivo, se a referida emissão reveste caráter proporcionado» [27].

71. Por outro lado, «quando o direito do Estado-Membro de emissão atribui a competência para emitir um mandado de detenção europeu a uma autoridade que, embora participando na administração da justiça desse Estado-Membro, não é, ela mesma, um órgão jurisdicional, a decisão de emitir esse mandado de detenção e, nomeadamente, o caráter proporcionado dessa decisão devem poder estar sujeitos, no referido Estado-Membro, a um recurso judicial que cumpra plenamente as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva» [28].

72. Segundo o Tribunal de Justiça, «[e]ste recurso da decisão de emitir um mandado de detenção europeu para efeitos de procedimento penal, adotada por uma autoridade que, embora participe na administração da justiça e goze da independência exigida em relação ao poder executivo, não é um órgão jurisdicional, visa garantir que a fiscalização jurisdicional desta decisão e das condições necessárias à emissão deste mandado, nomeadamente do seu caráter proporcionado, respeite as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva» [29].

73. Em face desta jurisprudência, há que verificar se o procedimento relativo à emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal foi efetuado em conformidade com os dois níveis de proteção dos direitos da pessoa em causa, como exigido pelo Tribunal de Justiça.

74. Na minha opinião, tal não acontece, e isso desde a primeira fase do processo.

75. Com efeito, com base nas informações de que dispõe o Tribunal de Justiça e sob reserva das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional de reenvio, o mandado de detenção europeu em causa no processo principal não parece ter por base jurídica um mandado de detenção nacional ou uma decisão judicial com a mesma força executiva, contrariamente ao exigido pelo artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi [30]. Ora, essa exigência está diretamente relacionada com a de assegurar à pessoa em causa uma proteção jurisdicional efetiva.

76. Nas suas Conclusões no processo Bob-Dogi [31], o advogado-geral Y. Bot expôs em pormenor as razões por que é indispensável que um mandado de detenção europeu se baseie numa decisão judicial nacional, que constitui o seu fundamento legal, e que produz os efeitos jurídicos de um mandado de detenção nacional. Descreveu, assim, o mandado de detenção europeu como sendo «o instrumento

26 V., nomeadamente, Acórdão de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e de Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, n.º 69).

27 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 40 e jurisprudência referida) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 61 e jurisprudência referida).

28 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 41 e jurisprudência referida) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 62 e jurisprudência referida).

29 V. Acórdão Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 42). V., também, Acórdão Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 63).

30 C-241/15, EU:C:2016:385.

31 C-241/15, a seguir «Conclusões Bob-Dogi», EU:C:2016:131.

original criado pela Decisão-Quadro [2002/584] pelo qual a autoridade judiciária de emissão pede a execução da decisão nacional no espaço de liberdade, de segurança e de justiça» [32], «não se confund[indo], portanto, com a ordem de identificação e de detenção para a execução da qual é emitido», constituindo, assim, «um ato que permite a execução no espaço judiciário europeu de uma decisão de justiça executória que ordena a detenção da pessoa procurada» [33]. Em suma, o mandado de detenção europeu e o mandado de detenção nacional têm, cada um, a sua própria função, sendo o primeiro «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» [34].

77. Segundo o advogado-geral Y. Bot, «a falta de emissão de um mandado de detenção nacional ou de qualquer outro título com a mesma força executiva […] priva o mandado de detenção europeu de fundamento legal» [35], o que tem por efeito privar «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» [36]. Assinalou, assim, os «riscos de enfraquecimento dos direitos de defesa em consequência da falta de decisão judicial nacional que sirva de base ao mandado de detenção europeu» [37] e considerou que «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» [38]. 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 2002/584]» [39], e esta condição é «indispensável à existência da confiança mútua e ao respeito dos direitos da pessoa procurada» [40].

78. Assim, a condição de 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 [jurisdicional] efetiva e equivalente e permite, em consequência, a aplicação jurídica concreta do princípio da confiança mútua» [41]. Além disso, «[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» [42].

79. Concretamente, a inexistência de um mandado de detenção nacional ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva como fundamento legal de um mandado de detenção europeu, contrariando o exigido pelo artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, tem como consequência que «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

32 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 50).
33 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 51).
34 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 72).
35 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 51).
36 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 52).
37 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 54).
38 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 55).
39 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 56).
40 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 57).
41 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 62).
42 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 66).

judiciária de execução apenas é competente para decidir sobre os motivos para a não execução previstos [nesta] decisão-quadro, um aspeto da legalidade da detenção corre assim o risco de escapar, na totalidade, a qualquer [fiscalização] jurisdicional» [43]. Por conseguinte, segundo o advogado-geral Y. Bot, «[f]oi 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» [44].

80. Seguindo a análise desenvolvida pelo advogado-geral Y. Bot, o Tribunal de Justiça declarou que «o artigo 8, n.º 1, alínea c), da [Decisão-Quadro 2002/584] deve ser interpretado no sentido de que o conceito de "mandado de detenção", que figura nessa disposição, deve ser entendido como a designação de um mandado de detenção nacional distinto do mandado de detenção europeu» [45]. Além da interpretação literal, o Tribunal de Justiça teve especificamente em conta o facto de que, sem um mandado de detenção nacional prévio, as garantias processuais e os direitos fundamentais, cuja proteção deve ser garantida pela autoridade judiciária do Estado-Membro de emissão, poderiam ficar comprometidos, uma vez que a pessoa em causa seria privada do primeiro nível de proteção desses direitos e garantias, a saber, o nível de proteção estritamente nacional [46].

81. No seu Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi [47], o Tribunal de Justiça declarou que, embora os artigos 3.º, 4.º, 4.º-A e 5.º da Decisão-Quadro 2002/584 não permitam nenhum outro motivo de não execução além dos aí enumerados, não é menos verdade que os referidos artigos assentam na premissa de que o mandado de detenção europeu em causa satisfaz as exigências de regularidade do referido mandado previstas no artigo 8.º, n.º 1, da decisão-quadro [48].

82. Ora, segundo o Tribunal de Justiça, «o artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da [Decisão-Quadro 2002/584] inclui *uma exigência de regularidade cujo respeito constitui uma condição da validade do mandado de detenção europeu*» [49]. Uma vez que um mandado de detenção europeu não se baseia na emissão prévia de um mandado de detenção nacional distinto dele, deve considerar-se que esse mandado de detenção europeu *não satisfaz as exigências de regularidade previstas no artigo 8.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584* [50].

83. Resulta, assim, claramente, do Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi [51], que um mandado de detenção europeu não é válido se tiver sido emitido sem que tenha sido previamente adotado um mandado de detenção nacional distinto desse mandado de detenção europeu.

84. Ao formular as suas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio parte, em conformidade com essa jurisprudência, da premissa de que é necessário que exista um mandado de detenção nacional distinto do mandado de detenção europeu e prévio a este. Todavia, esse órgão jurisdicional salienta que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber se um mandado de detenção europeu emitido com base num *ato nacional de constituição de arguido*, como o que consta da Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019, que informa oficialmente a pessoa em causa das acusações deduzidas contra ela, é conforme com o previsto pelo artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584.

43 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 73).

44 V. Conclusões Bob-Dogi (n.º 75).

45 V. Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, n.º 58).

46 V. Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, n.º 55).

47 C-241/15, EU:C:2016:385.

48 V. Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, n.ºs 62 e 63). V., também, Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.ºs 42 e 43).

49 V. Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, n.º 64). O sublinhado é meu. V., também, Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 43).

50 V. Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, n.º 66).

51 C-241/15, EU:C:2016:385.

85. O órgão jurisdicional de reenvio realça, a este respeito, que, ao contrário dos factos que deram origem ao Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi [52], existe, efetivamente, no processo principal, uma decisão nacional distinta do mandado de detenção europeu e claramente referida nesse mandado. No entanto, salienta que essa decisão não prevê a detenção da pessoa procurada.

86. Na minha opinião, os argumentos apresentados pelo advogado-geral Y. Bot nas suas Conclusões Bob-Dogi para explicar a razão de ser da exigência de que um mandado de detenção europeu deve ter como fundamento legal um mandado de detenção nacional ou qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva apoiam a tese segundo a qual esse ato nacional deve, por um lado, destinar-se à procura e detenção de um arguido e, por outro, ser suscetível de recurso jurisdicional quando seja adotado por uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é ela própria um órgão jurisdicional.

87. A questão de saber se a Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019 adotada pelo Ministério Público é equiparável a um «mandado de detenção [nacional] ou [a] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, exige, assim, que se delimite com precisão o alcance desse conceito.

88. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma decisão judicial. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, atendendo à necessidade de garantir a coerência entre as interpretações que são feitas das diferentes disposições da Decisão-Quadro 2002/584, a interpretação segundo a qual o conceito de «autoridade judiciária», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, desta, deve ser entendido no sentido de que designa as autoridades que participam na administração da justiça penal dos Estados-Membros parece ser, em princípio, transponível para o artigo 8.º, n.º 1, alínea c), dessa decisão-quadro. Esta última disposição deve, por conseguinte, ser interpretada no sentido de que o conceito de «decisão judicial» se refere às decisões das autoridades que participam na administração da justiça penal dos Estados-Membros [53].

89. Por conseguinte, na medida em que não é contestado que o Ministério Público é uma autoridade chamada a participar na administração da justiça penal na Bulgária, a Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019 por ele adotada deve ser considerada uma «decisão judicial», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584 [54].

90. Em segundo lugar, para estar abrangido pelo conceito de «mandado de detenção [nacional] ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, um ato nacional que fundamenta um mandado de detenção europeu deve, mesmo não sendo designado pelo nome de «mandado de detenção nacional» na legislação do Estado-Membro de emissão, produzir efeitos jurídicos equivalentes. A redação desta disposição advoga nesse sentido, uma vez que faz referência a «qualquer outra decisão judicial *com a mesma força* executiva» [55]. Por conseguinte, essa decisão deve, à semelhança de um mandado de detenção nacional, produzir os efeitos jurídicos de uma ordem de procura e de prisão do arguido.

91. Por conseguinte, não partilho da opinião do Governo espanhol que, em contrapartida, considera, mediante interpretação extensiva segundo a qual, em substância, esse conceito poderia abranger qualquer decisão judicial com força executiva para efeitos de procedimento penal, que um ato nacional como a Decisão de constituição de arguido de 9 de agosto de 2019 constitui uma base jurídica suficiente para emitir um mandado de detenção europeu.

52 C-241/15, EU:C:2016:385.

53 V. Acórdão de 10 de novembro de 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, n.ºs 32 e 33).

54 V., por analogia, Acórdão de 10 de novembro de 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, n.º 34).

55 O sublinhado é meu. V., neste sentido, nomeadamente, a versão em língua inglesa desta disposição («an arrest warrant or any other enforceable judicial decision *having the same effect*»; o sublinhado é meu).

92. O sistema de cooperação judiciária em matéria penal instituído pela Decisão-Quadro 2002/584 milita no sentido de que o mandado de detenção europeu deve ter como fundamento legal um ato nacional pelo qual é ordenada a detenção de uma pessoa no território do Estado-Membro de emissão. Com efeito, o mandado de detenção europeu destina-se a estender para fora do Estado-Membro de emissão os efeitos jurídicos de um mandado de detenção nacional ou de uma decisão equiparada. Uma vez executado o mandado de detenção europeu e a pessoa entregue à autoridade judiciária de emissão, esgotando assim os seus efeitos, é indispensável que subsista a base jurídica nacional inicial que permite obrigar essa pessoa a comparecer perante um juiz do Estado-Membro de emissão para efeitos da prática dos atos do processo penal. Na mesma ordem de ideias, concordo com a Comissão, que considera que a autoridade judiciária de emissão não pode utilizar o mandado de detenção europeu com vista à detenção de uma pessoa noutro Estado-Membro, quando não possa ordenar esta detenção com base no seu próprio direito nacional. Por outras palavras, segundo a Comissão, a autoridade judiciária de emissão não pode pedir a outro Estado-Membro que faça mais do que ela própria pode ordenar.

93. O conceito de «mandado de detenção [nacional] ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, não visa, portanto, os atos que desencadeiam a instauração de um processo penal contra uma pessoa, mas os que, através de uma medida de coação, se destinam a permitir a detenção dessa pessoa para que compareça perante um juiz para efeitos da prática de atos do processo penal.

94. Daí resulta que um mandado de detenção europeu emitido com base numa decisão de constituição de arguido, como a constante da Decisão de 9 de agosto de 2019, cujo efeito jurídico, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é apenas notificar a uma pessoa as acusações que sobre ela impendem e permitir-lhe o exercício da sua defesa fornecendo explicações ou oferecendo elementos de prova, sem constituir uma ordem de procura e de detenção dessa pessoa, não é conforme com o previsto pelo artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584. Este desrespeito da exigência de regularidade prevista nesta disposição afeta a validade do mandado de detenção europeu.

95. Acrescento que o *mandado de comparência* emitido pelos serviços de polícia em 8 de agosto de 2019, em aplicação do artigo 71.º do NPK, também não pode constituir um «mandado de detenção [nacional] ou […] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584. Com efeito, como refere o órgão jurisdicional de reenvio, esse mandado de comparência é emitido simplesmente por um investigador da polícia, sem a intervenção de um procurador ou de um juiz (previamente ou *a posteriori*). Por conseguinte, não constitui uma decisão judiciária [56].

96. Do conjunto destes elementos concluo que, no contexto processual em que ocorreu o mandado de detenção europeu em causa no processo principal, e por analogia com o que o Tribunal de Justiça declarou no seu Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi [57], a proteção judiciária que inclui dois níveis não existe, por princípio, numa situação como a que está em causa no processo principal, em que um procedimento de emissão do mandado de detenção europeu foi aplicado sem que, previamente à emissão deste último, uma autoridade judiciária nacional tenha tomado uma decisão, como a emissão de um mandado de detenção nacional, na qual se baseia o mandado de detenção europeu [58].

56 V., em sentido contrário, quando um mandado de detenção nacional emitido por um serviço de polícia é confirmado pelo Ministério Público, Acórdão de 10 de novembro de 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860).

57 C-241/15, EU:C:2016:385.

58 V., por analogia, Acórdão de 1 de junho de 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, n.º 57).

97. Uma vez especificados estes elementos próprios do processo na causa principal, é possível, na minha opinião, considerar que a exigência de um mandado de detenção nacional teria, pelo contrário, sido satisfeita se o ato nacional que fundamenta o mandado de detenção europeu tivesse sido uma decisão adotada pelo Ministério Público em conformidade com o artigo 64.º, n.º 2, do NPK. Ora, o órgão jurisdicional de reenvio refere que MM não foi sujeito a essa medida. Recordo que se trata de uma medida de coação que consiste na detenção do arguido por um período máximo de 72 horas para permitir que este seja presente ao órgão jurisdicional que decidirá sobre a medida de prisão preventiva que eventualmente lhe será aplicada. O órgão jurisdicional de reenvio especifica, a este respeito, que, na Bulgária, essa medida constitui o fundamento nacional típico para a emissão de um mandado de detenção europeu durante a fase preliminar, o que me parece resultar também das indicações fornecidas ao Tribunal de Justiça pelo Governo búlgaro [59].

98. Todavia, é legítimo interrogarmo-nos se, mesmo nesse caso, o direito processual búlgaro cumpre as exigências do Tribunal de Justiça relativas a uma proteção jurisdicional efetiva. Isto leva-me a analisar a outra alegação do órgão jurisdicional de reenvio que questiona a regularidade do procedimento de emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal, ainda que a mera constatação da inexistência de mandado de detenção nacional seja suficiente para caracterizar o desrespeito da exigência de regularidade prevista no artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584 e, por conseguinte, para declarar a invalidade deste mandado de detenção europeu.

99. Com efeito, para pôr em causa a validade do mandado de detenção europeu, o órgão jurisdicional de reenvio refere a impossibilidade de, no direito processual búlgaro, se interpor recurso judicial de atos nacionais adotados pelo Ministério Público como fundamento desse mandado, bem como da decisão do Ministério Público de emitir um mandado de detenção europeu. Assim, resulta dos elementos de informação de que dispõe o Tribunal de Justiça que tanto o mandado de comparência como a decisão de constituição de arguido ou a medida de detenção até 72 horas para ser presente ao órgão jurisdicional competente em matéria prisão preventiva, bem como a decisão de emitir um mandado de detenção europeu, apenas são suscetíveis de recurso hierárquico para a instância superior do Ministério Público.

100. Ora, considero, por paralelismo com o que é exigido pelo Tribunal de Justiça quando é um magistrado do Ministério Público que emite um mandado de detenção europeu [60], que o ato nacional do magistrado do Ministério Público que constitui o fundamento legal de um mandado de detenção europeu deve poder ser sujeito, no Estado-Membro de emissão, a um recurso judicial que satisfaça plenamente as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva.

59 V., também, neste sentido, as observações apresentadas pelo rayonna prokuratura Ruse (Procurador da Procuradoria Regional do Ministério Público de Ruse, Bulgária) no âmbito do processo Prosecutor of the regional prosecutor's office in Ruse, Bulgaria (C-206/20), atualmente pendente no Tribunal de Justiça: «Quando a pessoa acusada foi processada à revelia e não pôde ser encontrada e ser presente ao tribunal para apreciação do pedido de detenção, ao abrigo da legislação atual, *a única base possível [(o mandado de detenção nacional)] para a adoção de um mandado de detenção europeu* é o despacho do procurador para a detenção do arguido ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, do [NPK], por um período máximo de 72 horas. *Com base neste tipo de [mandado de detenção nacional], foram, até à data, adotadas (e executadas) centenas de mandados de detenção europeus*» (n.º 7, o sublinhado é meu). Por outro lado, nas suas observações escritas apresentadas no mesmo processo, o Governo búlgaro refere que, «[e]m substância, o despacho do procurador com base no qual a pessoa em causa é detida por um período de 72 horas para ser presente a um tribunal nacional competente satisfaz a exigência do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, constituindo um mandado de detenção nacional que serve de base jurídica à emissão de um mandado de detenção europeu» (n.º 78).

60 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 41) e Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 62 e jurisprudência referida).

101. Esta exigência parece-me, aliás, já ser imposta pelo Tribunal de Justiça quando declara, na situação em que, como no caso em apreço, o direito do Estado-Membro de emissão atribui a competência para emitir um mandado de detenção europeu a uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é um juiz nem um órgão jurisdicional, que «*a decisão judiciária nacional, como um mandado de detenção nacional, no qual se baseia o mandado de detenção europeu, deve, por sua vez, cumprir [as] exigências [inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva]*» [61].

102. Segundo o Tribunal de Justiça, «[o] cumprimento dessas exigências permite assim garantir à autoridade judiciária de execução que a decisão de emissão de um mandado de detenção europeu para efeitos de instauração de uma ação penal se baseia *num processo nacional sujeito a um controlo judicial* e que *a pessoa sobre a qual recai o mandado de detenção nacional beneficiou de todas as garantias próprias à adoção desse tipo de decisões*, nomeadamente das decorrentes dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais referidos no artigo 1.º, n.º 3, da Decisão-Quadro 2002/584» [62].

103. Decorre, assim, desta jurisprudência que um mandado de detenção europeu deve basear-se num mandado de detenção nacional emitido no âmbito de um processo nacional sujeito a fiscalização jurisdicional [63].

104. Tendo em conta as considerações precedentes, sugiro que o Tribunal de Justiça responda ao órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584 deve ser interpretado no sentido de que um mandado de detenção europeu deve ser considerado inválido se não tiver por base um «mandado de detenção [nacional] ou […] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção desta disposição. Este conceito abrange as medidas nacionais adotadas por uma autoridade judiciária com vista à procura e à detenção de um arguido, para que o mesmo seja presente a um juiz para efeitos da prática de atos do processo penal. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se um ato nacional de constituição de arguido, como aquele em que assenta o mandado de detenção europeu em causa no processo principal, produz esses efeitos jurídicos.

C. Quanto à competência do órgão jurisdicional de reenvio para fiscalizar a validade do mandado de detenção europeu

105. Na fundamentação da terceira questão prejudicial a submeter ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio refere que o direito processual búlgaro obsta a que possa fiscalizar a legalidade de um mandado de detenção europeu. É por esta razão que interroga, em substância, o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o direito da União lhe confere alguma competência para efetuar essa fiscalização.

106. O órgão jurisdicional de reenvio recorda que a legislação búlgara não prevê a possibilidade de se interpor recurso judicial para fiscalizar as condições de emissão de um mandado de detenção nacional ou europeu.

61 V. Acórdão de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e de Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, n.º 69). O sublinhado é meu.

62 V. Acórdão de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e de Zwickau) (C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, n.º 70). O sublinhado é meu.

63 A questão de saber se essa fiscalização deve necessariamente ter lugar antes da entrega de uma pessoa procurada ao Estado-Membro de emissão suscitou-se no âmbito do processo Prosecutor of the regional prosecutor's office in Ruse, Bulgaria (C-206/20), atualmente pendente no Tribunal de Justiça.

107. Salienta que a Decisão-Quadro 2002/584 também não prevê o direito a um recurso efetivo em caso de violação dos direitos da pessoa procurada. No entanto, há que ter em consideração o artigo 47.º da Carta, o qual, como declarou o Tribunal de Justiça, «basta, por si só, e não deve ser precisado por disposições do direito da União ou do direito nacional para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal» [64].

108. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se, sendo confrontado com as implicações da execução de um mandado de detenção europeu no âmbito de um recurso que visa revogar a prisão preventiva de MM, lhe cabe conceder a proteção jurisdicional efetiva exigida pelo artigo 47.º da Carta ou se, pelo contrário, se deve abster de apreciar a problemática relativa à validade do mandado de detenção europeu concedendo a MM a possibilidade de intentar uma nova ação com vista a obter uma indemnização pecuniária.

109. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que resulta do n.º 69 do Acórdão Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) [65] que constitui um recurso efetivo aquele que pode ser interposto de um mandado de detenção europeu após a entrega da pessoa detida. Este mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se esse recurso efetivo engloba a possibilidade de invocar argumentos relativos à validade de um mandado de detenção europeu perante o órgão jurisdicional que aprecia a legalidade de uma medida de prisão preventiva, que é o caso do órgão jurisdicional de reenvio.

110. Por outro lado, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio considera que a ilegalidade do mandado de detenção europeu assenta precisamente na impossibilidade de se interpor recurso judicial para fiscalizar a respetiva legalidade, entende que poderia ser adequado encarregar-se de proceder a essa fiscalização. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a sua própria declaração da ilegalidade do mandado de detenção europeu controvertido não constitui, por natureza, uma via de recurso judicial, como exige a jurisprudência do Tribunal de Justiça, mesmo que o direito nacional não permita que este órgão jurisdicional proceda a essa declaração. Na medida em que o direito nacional impede o órgão jurisdicional de reenvio de fiscalizar indiretamente a decisão do Ministério Público de emitir um mandado de detenção europeu, esse órgão jurisdicional considera que só um acórdão do Tribunal de Justiça pode fundamentar essa solução.

111. Tendo em conta estes elementos, o órgão jurisdicional de reenvio é de opinião de que a execução de um mandado de detenção europeu não pode justificar uma recusa de proteção jurisdicional, na medida em que o Tribunal de Justiça admite a possibilidade de um recurso desse mandado, mesmo após a entrega da pessoa procurada.

112. O Governo búlgaro considera que a missão desempenhada pelo órgão jurisdicional de reenvio quando decide, como no caso em apreço, ao abrigo do artigo 270.º do NPK, sobre a manutenção em prisão preventiva de um arguido permite garantir uma fiscalização jurisdicional das condições de emissão de um mandado de detenção europeu, bem como do seu caráter proporcionado, tal como exige o Tribunal de Justiça.

113. Esse Governo explica, a este respeito, que a medida adotada pelo Ministério Público em aplicação do artigo 64.º, n.º 2, do NPK visa assegurar, no mais curto prazo possível, a comparência do arguido perante o órgão jurisdicional competente [66]. O Ministério Público pode, em caso de necessidade, decidir a detenção desse arguido, durante um período máximo de 72 horas, para ser presente ao

64 O órgão jurisdicional de reenvio cita, a este respeito, o Acórdão de 14 de maio de 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, n.º 72).

65 Importa igualmente, a este respeito, mencionar o n.º 70 do mesmo acórdão.

66 Recordo, no entanto, que MM não foi sujeito a essa medida antes de comparecer perante o órgão jurisdicional de reenvio.

órgão jurisdicional competente. A decisão adotada pelo Ministério Público ao abrigo dessa disposição obriga-o a fazer comparecer o arguido perante esse órgão jurisdicional, no mais curto prazo possível, após a sua entrega, com base num mandado de detenção europeu, para que o referido órgão jurisdicional aprecie o seu pedido de aplicação de uma medida de prisão preventiva.

114. Segundo o Governo búlgaro, a obrigação assim imposta ao Ministério Público de fazer comparecer perante o órgão jurisdicional competente, no mais curto prazo possível, a pessoa procurada e entregue com base num mandado de detenção europeu, para efeitos de decidir o pedido de aplicação de uma medida de prisão preventiva, representa uma fiscalização jurisdicional posterior das condições de emissão desse mandado de detenção europeu, bem como do seu caráter proporcionado. Esta situação está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [67].

115. Com efeito, o Governo búlgaro explica que o órgão jurisdicional competente para se pronunciar sobre a existência de fundamentos para a aplicação de uma medida de prisão preventiva, ao abrigo do artigo 63.º, n.º 1, do NPK, é inevitavelmente levado, paralelamente à apreciação da necessidade de aplicar essa medida, a proceder à verificação das condições exigidas para a emissão do mandado de detenção europeu, bem como do caráter proporcionado deste último, à luz dos critérios fixados pelas disposições conjugadas do artigo 63.º, n.ºs 1 e 2, do NPK [68].

116. Por conseguinte, o Governo búlgaro considera que a decisão do Ministério Público de emitir um mandado de detenção europeu está sujeita a uma fiscalização jurisdicional que satisfaz as exigências de uma proteção jurisdicional efetiva, tal como estabelecidas pelo Tribunal de Justiça.

117. Concordo que se considere que, no âmbito do sistema processual búlgaro, em que o arguido deve ser presente no mais curto prazo possível ao órgão jurisdicional competente para decidir da eventual aplicação de uma medida de prisão preventiva, a fiscalização jurisdicional das condições de emissão de um mandado de detenção europeu que pode ser efetuada por esse órgão jurisdicional satisfaz a exigência de uma proteção jurisdicional efetiva realçada pelo Tribunal de Justiça. Com efeito, as circunstâncias, por um lado, de que não se trata de uma via de recurso autónoma da decisão do procurador de emitir um mandado de detenção europeu [69], mas de uma fiscalização incidental no âmbito de um recurso que visa revogar uma medida de prisão preventiva, e, por outro, de que essa fiscalização ocorre após a entrega da pessoa procurada [70] não se opõem a essa constatação. Assim, para satisfazer a exigência de uma proteção jurisdicional efetiva, a fiscalização jurisdicional da emissão de um mandado de detenção europeu pode, na minha opinião, ser efetuada incidentalmente no âmbito de uma via processual da qual não é o objeto principal. Isto corresponde, no caso em apreço, ao resultado a que o órgão jurisdicional de reenvio pretende chegar, a saber, apreciar a regularidade do procedimento de emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal por ocasião de um pedido de libertação que lhe foi apresentado por MM.

67 O Governo búlgaro refere, a este respeito, o Acórdão Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 74).

68 Em conformidade com o artigo 63.º, n.º 2, do NPK, caso não haja prova em contrário junta ao processo, no momento da adoção da primeira medida de prisão preventiva, existe o risco real de que o arguido se ponha em fuga ou cometa uma infração, na aceção do n.º 1 desse artigo, se: o arguido for multirreincidente ou reincidente específico; a constituição de arguido decorrer de uma infração grave e premeditada, tendo este sido condenado por uma outra infração grave e premeditada, mediante procedimento oficioso do Ministério Público (independentemente da vontade da vítima), a uma pena de prisão igual ou superior a um ano ou a uma pena mais pesada cuja execução não é diferida nos termos do artigo 66.º do nakazatelen kodeks (Código Penal); a constituição de arguido decorrer de uma infração punida com uma pena igual ou superior a uma pena privativa de liberdade de dez anos ou a uma outra sanção mais severa; a constituição de arguido ocorrer nas condições do artigo 269.º, n.º 3, do NPK.

69 V. Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 44) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 65). Segundo o Tribunal de Justiça, a instituição de um direito de recurso distinto contra a decisão de emitir um mandado de detenção europeu adotada por uma autoridade judiciária que não seja um órgão jurisdicional constitui apenas uma das soluções possíveis para garantir efetivamente o nível de proteção jurisdicional exigido pela Decisão-Quadro 2002/584.

70 V. Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.ºs 52 e 53) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.ºs 70 e 71).

118. Importa, todavia, sublinhar que o órgão jurisdicional de reenvio não expressa a mesma certeza que o Governo búlgaro a respeito da própria possibilidade de efetuar essa fiscalização ao abrigo do direito processual búlgaro. Este órgão jurisdicional considera, com efeito, que o facto de esse direito apenas prever um recurso da decisão do procurador de emitir um mandado de detenção europeu para a instância superior do Ministério Público, e não para um órgão jurisdicional, constitui um obstáculo ao reconhecimento da sua competência para decidir sobre a legalidade desse ato do procurador.

119. Recordo que o Tribunal de Justiça impõe ao Estado-Membro de emissão uma clara obrigação de resultado ao declarar que, «quando o direito do Estado-Membro de emissão atribui a competência para emitir um mandado de detenção europeu a uma autoridade que, embora participando na administração da justiça desse Estado-Membro, não é, ela mesma, um órgão jurisdicional, a decisão de emitir esse mandado de detenção e, nomeadamente, o caráter proporcionado dessa decisão devem poder estar sujeitos, no referido Estado-Membro, a um recurso judicial que cumpra plenamente as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva» [71]. O objetivo desse recurso é «garantir que a fiscalização jurisdicional [da] decisão [de emitir um mandado de detenção europeu] e das condições necessárias à emissão deste mandado, nomeadamente do seu caráter proporcionado, respeite as exigências inerentes a uma proteção jurisdicional efetiva» [72]. Segundo o Tribunal de Justiça, incumbe aos Estados-Membros «assegurar que as suas ordens jurídicas garantam efetivamente o nível de proteção jurisdicional exigido pela Decisão-Quadro 2002/584, tal como interpretada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça» [73].

120. Como o Tribunal de Justiça referiu no seu Acórdão de 30 de maio de 2013, F [74], «todo o processo de entrega entre Estados-Membros, previsto na [Decisão-Quadro 2002/584] é, em conformidade com esta, levado a cabo sob fiscalização judiciária» [75]. Daqui resulta, segundo o Tribunal de Justiça, que «as próprias disposições [dessa] decisão-quadro já preveem um processo conforme com as exigências do artigo 47.º da Carta, independentemente das modalidades de implementação da [referida] decisão-quadro escolhidas pelos Estados-Membros» [76].

121. Por conseguinte, embora não esteja expressamente mencionada na Decisão-Quadro 2002/584, a obrigação de o Estado-Membro de emissão providenciar uma ou várias vias de recurso efetivas para permitir uma fiscalização jurisdicional das condições de emissão de um mandado de detenção europeu emitido por uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é, ela própria, um órgão jurisdicional decorre do regime instituído por essa decisão-quadro em conformidade com as exigências do artigo 47.º da Carta.

122. A existência dessa possibilidade de fiscalização jurisdicional das condições de emissão de um mandado de detenção europeu no Estado-Membro de emissão é a condição indispensável à manutenção da confiança e do reconhecimento mútuos entre os Estados-Membros. Recordo, a este respeito, que o Tribunal de Justiça declarou que «[o] elevado grau de confiança entre os Estados-Membros, no qual se baseia o mecanismo do mandado de detenção europeu, funda-se, […] na premissa segundo a qual os órgãos jurisdicionais penais dos restantes Estados-Membros, que, na

71 V., nomeadamente, Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 41 e jurisprudência referida) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 62 e jurisprudência referida).

72 V. Acórdão Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 42). V., igualmente, Acórdão Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 63).

73 V. Acórdãos Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 43) assim como Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (n.º 64).

74 C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

75 V. Acórdão de 30 de maio de 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, n.º 46). V., igualmente, Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 56 e jurisprudência referida).

76 V. Acórdão de 30 de maio de 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, n.º 47).

sequência da execução de um mandado de detenção europeu, deverão conduzir o procedimento penal de repressão ou de execução da pena ou de uma medida de segurança privativas de liberdade, bem como o procedimento penal de mérito, satisfazem as exigências de uma proteção jurisdicional efetiva» [77], o que pressupõe a própria existência da possibilidade de fiscalização jurisdicional.

123. Do princípio consagrado pelo Tribunal de Justiça segundo o qual a decisão de emitir um mandado de detenção europeu, adotada por um procurador, deve poder estar sujeita, no Estado-Membro de emissão, a um recurso judicial que satisfaça plenamente as exigências de uma proteção jurisdicional efetiva decorre que, para este efeito, devem ser disponibilizadas nesse Estado-Membro uma ou várias vias de recurso efetivas.

124. Saliento, aliás, que a afirmação do Tribunal de Justiça de que a responsabilidade de fiscalizar a regularidade de um mandado de detenção europeu cabe, em primeiro lugar, ao Estado-Membro de emissão [78] não seria suscetível de aplicação concreta se o direito da União não impusesse que essa fiscalização possa efetivamente realizar-se nesse Estado-Membro, sendo irrelevante, a este respeito, que ocorra antes, simultaneamente ou após a entrega da pessoa procurada. Assim, a decisão da autoridade judiciária de execução não prejudica a possibilidade de a pessoa em causa, uma vez entregue, fazer uso, na ordem jurídica do Estado-Membro de emissão, das vias de recurso que lhe permitem contestar a validade do mandado de detenção europeu com base no qual foi entregue [79].

125. Por outro lado, ao abrigo da autonomia processual de que beneficiam no âmbito da execução da Decisão-Quadro 2002/584, face ao silêncio desta última, os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação quanto às modalidades concretas de instituição da fiscalização jurisdicional da decisão de emitir um mandado de detenção europeu [80]. Porém, ao decidir essas modalidades, os Estados-Membros devem garantir que não seja posta em causa a aplicação da Decisão-Quadro 2002/584 [81].

126. Para alcançar o resultado de permitir uma fiscalização jurisdicional das condições de emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio deve, na minha opinião, interpretar o seu direito processual interno a fim de aí encontrar a sua competência para fiscalizar incidentalmente, no âmbito da instância em que se pronuncia, a regularidade do procedimento de emissão desse mandado [82]. Nesta ótica, a obrigação de interpretação conforme que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio permite neutralizar os inconvenientes que a autonomia processual dos Estados-Membros pode gerar relativamente à exigência de uma proteção jurisdicional efetiva da pessoa que foi entregue.

127. Caso essa mobilização do direito processual nacional no sentido de uma fiscalização jurisdicional incidental do procedimento de emissão do mandado de detenção europeu em causa no processo principal não seja suficiente ou se revelar impossível, por ser contrária à legislação nacional, considero que o órgão jurisdicional de reenvio pode considerar-se competente ao abrigo do artigo 47.º da Carta.

77 V. Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 58).

78 V., nomeadamente, Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 66 e jurisprudência referida). V., igualmente, Acórdão de 23 de janeiro de 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, n.º 50).

79 V., por analogia, se se tratar de um mandado de detenção europeu emitido para efeitos de execução de uma pena ou de uma medida de segurança privativas de liberdade, Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 67 e jurisprudência referida).

80 V., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, n.º 52).

81 V., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, n.º 53).

82 V., no mesmo sentido, Conclusões do advogado-geral M. Campos Sánchez-Bordona nos processos apensos Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (Procuradores de Lyon e de Tours) (C-566/19 PPU e C-626/19 PPU, EU:C:2019:1012, n.º 97).

128. Com efeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, «por força do princípio do primado do direito da União, no caso de lhe ser impossível proceder a uma interpretação da regulamentação nacional conforme com as exigências do direito da União, qualquer juiz nacional, chamado a pronunciar-se no âmbito da sua competência, tem, enquanto órgão de um Estado-Membro, a obrigação de não aplicar qualquer disposição nacional contrária a uma disposição desse direito que tenha efeito direto no litígio que lhe foi submetido» [83].

129. Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que «o artigo 47.º da Carta é suficiente por si só e não tem de ser precisado por disposições do direito da União ou do direito nacional para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal» [84].

130. Além disso, «embora, na falta de regulamentação da União na matéria, caiba à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos individuais derivados da ordem jurídica da União, os Estados-Membros têm a responsabilidade de assegurar, em cada caso, o respeito do direito a uma proteção jurisdicional efetiva dos referidos direitos, tal como garantido pelo artigo 47.º da Carta» [85].

131. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, «embora o direito da União, em princípio, não obrigue os Estados-Membros a instituírem, para os respetivos órgãos jurisdicionais nacionais, tendo em vista assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, meios processuais diferentes dos previstos no direito nacional […], isso não sucede quando resulte da sistemática da ordem jurídica nacional em causa que não existe nenhum meio processual que permita, ainda que a título incidental, assegurar o respeito dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, ou se a única via de acesso aos tribunais exigir que os litigantes violem a lei» [86].

132. Assim, se o órgão jurisdicional de reenvio considerar que se encontra impedido, por força do seu direito processual nacional, mesmo após a interpretação deste último, de apreciar incidentalmente, no âmbito da instância em que se pronuncia, a regularidade do procedimento de emissão do mandado de detenção europeu emitido pelo Ministério Público, encontra, na minha opinião, no artigo 47.º da Carta a competência para proceder a essa fiscalização [87].

133. Por conseguinte, quando o direito processual do Estado-Membro de emissão não preveja uma via de recurso que permita a fiscalização jurisdicional das condições de emissão desse mandado de detenção europeu e, nomeadamente, do seu caráter proporcionado, nem antes ou em simultâneo com a sua adoção, nem posteriormente [88], um órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se, numa fase do processo penal posterior à entrega da pessoa procurada, deve poder fiscalizar incidentalmente as condições de emissão desse mandado.

83 V., nomeadamente, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 139 e jurisprudência referida).

84 V., nomeadamente, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 140 e jurisprudência referida).

85 V., nomeadamente, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 142 e jurisprudência referida).

86 V., nomeadamente, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 143 e jurisprudência referida).

87 V., por analogia, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 146 e jurisprudência referida).

88 V., em sentido contrário, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Openbaar Ministerie (Ministério Público, Suécia) (n.º 52).

134. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio, que conhece de um pedido de libertação em conformidade com o artigo 270.º do NPK, está habilitado, ao abrigo do artigo 47.º da Carta, a fiscalizar as condições de emissão do mandado de detenção europeu que permitiu a detenção e a comparência da pessoa procurada perante ele, bem como a subsequente adoção de uma medida de prisão preventiva.

135. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao órgão jurisdicional de reenvio que, na falta de disposições, na legislação do Estado-Membro de emissão, que prevejam um recurso jurisdicional para efeitos de fiscalização das condições de emissão de um mandado de detenção europeu por uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é ela própria um órgão jurisdicional, o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva garantido pelo artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional que conhece de um recurso que visa contestar a legalidade da manutenção em prisão preventiva de uma pessoa que foi entregue ao abrigo de um mandado de detenção europeu emitido com base num ato nacional que não pode ser qualificado de «mandado de detenção [nacional] ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, e no âmbito do qual é invocado um fundamento de invalidade desse mandado de detenção europeu à luz do direito da União, que se declare competente para proceder a essa fiscalização da validade.

D. Quanto às consequências da invalidade do mandado de detenção europeu para a prisão preventiva do arguido

136. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga igualmente o Tribunal de Justiça sobre as consequências que, no âmbito do processo que lhe foi submetido, relativo à prisão preventiva de MM, deve extrair da declaração de invalidade do mandado de detenção europeu em causa no processo principal.

137. Em concreto, remetendo, por analogia, para a regra enunciada no considerando 44 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[89], o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a declaração de invalidade do mandado de detenção europeu deve ter por consequência que MM seja colocado na mesma situação em que estaria caso não tivesse ocorrido a violação do direito da União, o que implicaria, no caso em apreço, revogar a prisão preventiva de MM.

138. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, a este respeito, que todas os requisitos exigidos pelo direito nacional para a aplicação da medida de prisão preventiva a MM estavam e continuam a estar preenchidos.

139. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio observou que, de um ponto de vista meramente processual, a aplicação da medida de prisão preventiva a MM só pôde ser decidida porque este compareceu pessoalmente perante esse órgão jurisdicional, resultando esta mesma comparência da execução de um mandado de detenção europeu inválido. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se este não tivesse sido emitido, MM não teria sido detido em Espanha, não teria sido entregue às autoridades judiciárias búlgaras e, portanto, não lhe teria sido aplicada uma medida de prisão preventiva pelo órgão jurisdicional de reenvio.

89 JO 2016, L 65, p. 1. Nos termos do considerando 44 desta diretiva, «[o] princípio da eficácia do direito da União impõe aos Estados-Membros que instaurem vias de recurso adequadas e efetivas em caso de violação de um direito individual previsto pelo direito da União. Uma via de recurso efetiva, disponível em caso de violação de um dos direitos enunciados na [referida] diretiva deverá, na medida do possível, ter por efeito colocar o suspeito ou o arguido na mesma situação que teriam caso não tivesse ocorrido essa violação, a fim de preservar o direito a um processo equitativo e os direitos de defesa».

140. Se essa abordagem for adotada, importaria, segundo o referido órgão jurisdicional, considerar que, na base da aplicação da medida de prisão preventiva a MM, existe uma preterição de formalidades essenciais, uma vez que o mandado de detenção europeu foi emitido por um órgão incompetente (não tendo sido assegurada a necessária intervenção de um órgão jurisdicional), com fundamento numa decisão que não é um mandado de detenção nacional. Isso deveria levar o órgão jurisdicional de reenvio a concluir pela ilegalidade da subsequente prisão de MM, que é posterior à execução desse mandado de detenção europeu, e, por conseguinte, MM deveria ser libertado [90].

141. O órgão jurisdicional de reenvio considera, portanto, que deveria tomar em consideração os vícios que detetou no mandado de detenção europeu e, caso conclua que são substanciais, deveria ter o poder de revogar a prisão preventiva de MM com base neste fundamento processual.

142. Recordo, a este respeito, que essa prisão preventiva decorre de uma decisão do órgão jurisdicional de reenvio de 29 de julho de 2020, no seguimento de um pedido nesse sentido apresentado, na véspera, pelo Ministério Público.

143. Esta decisão de aplicação da prisão preventiva foi confirmada pela instância de recurso.

144. Atualmente, o órgão jurisdicional de reenvio deverá pronunciar-se sobre um novo pedido de fiscalização da legalidade da prisão preventiva de MM. O presente reenvio prejudicial foi, assim, apresentado no âmbito de um processo ao abrigo do artigo 270.º do NPK, instaurado pela defesa de MM com vista a revogar a prisão preventiva deste.

145. A título preliminar, parece-me importante realçar que o direito da União, no seu estado atual, não procedeu ainda a uma harmonização dos requisitos para a aplicação de uma medida de prisão preventiva a uma pessoa que está sujeita a um procedimento penal [91]. Por conseguinte, só nas condições previstas no seu direito nacional é que o órgão jurisdicional competente em matéria de prisão preventiva pode decidir a aplicação dessa medida e sustar, se for esse o caso, a respetiva execução se constatar que aqueles requisitos já não se encontram preenchidos.

146. Todavia, não irei ao ponto de considerar, como a Comissão parece sugerir, que a globalidade do processo de que conhece o órgão jurisdicional de reenvio se situa fora do âmbito de aplicação do direito da União, de modo que, em conformidade com o artigo 51.º, n.º 1, da Carta, esta não seria aplicável. Com efeito, na medida em que, como já anteriormente referi, no litígio em causa no processo principal, a fiscalização jurisdicional da validade do mandado de detenção europeu deve ser efetuada no âmbito desta instância relativa à manutenção ou não da prisão preventiva de MM, a Decisão-Quadro 2002/584 e o artigo 47.º da Carta continuam a ser aplicáveis. Na medida em que, tal como resulta das considerações anteriores, o regime instituído por essa decisão-quadro assenta na garantia de uma fiscalização jurisdicional do mandado de detenção europeu, a realização dessa fiscalização continua a constituir uma aplicação do direito da União, em conformidade com o artigo 51.º, n.º 1, da Carta, e isto seja qual for a fase do processo penal em que ocorra.

147. Feita esta clarificação, considero que, devido aos limites inerentes ao mandado de detenção europeu enquanto instrumento de cooperação judiciária em matéria penal, nem a Decisão-Quadro 2002/584 nem o artigo 47.º da Carta impõem ao órgão jurisdicional de reenvio a libertação da pessoa sujeita a uma medida de prisão preventiva se constatar que o mandado de detenção europeu que determinou a entrega dessa pessoa é inválido.

90 O órgão jurisdicional de reenvio estabelece uma comparação com o processo que deu origem ao Acórdão de 17 de janeiro de 2019, Dzivev e o. (C-310/16, EU:C:2019:30), na medida em que este processo dizia respeito, na sua opinião, às consequências de uma decisão proferida por uma autoridade que excedeu as suas competências (utilização de provas recolhidas no âmbito de escutas telefónicas autorizadas por uma autoridade judiciária que acabara de perder a sua competência para conceder essa autorização).

91 V., para uma ilustração dos limites à aplicabilidade, em matéria de prisão preventiva, da Diretiva 2016/343, bem como à aplicabilidade dos artigos 6.º e 47.º da Carta na matéria, Acórdão de 28 de novembro de 2019, Spetsializirana prokuratura (C-653/19 PPU, EU:C:2019:1024). V., também, Conclusões do advogado-geral G. Pitruzzella no processo Spetsializirana prokuratura (C-653/19 PPU, EU:C:2019:983, n.ºs 15 e segs.).

148. Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, dessa decisão-quadro, «o objeto do mecanismo do mandado de detenção europeu é permitir *a detenção e a entrega* de uma pessoa procurada para que, tendo em conta o objetivo prosseguido pela referida decisão-quadro, a infração cometida não fique impune e essa pessoa seja julgada ou cumpra a pena privativa de liberdade pronunciada contra ela» [92]. Daqui resulta que, uma vez que a pessoa procurada foi detida e, depois, entregue ao Estado-Membro de emissão, o mandado de detenção europeu, em princípio, esgotou os seus efeitos jurídicos, sem prejuízo dos efeitos da entrega expressamente previstos no capítulo 3 da Decisão-Quadro 2002/584 [93].

149. Tendo em conta esses limites inerentes ao mecanismo do mandado de detenção europeu, importa sublinhar que este não constitui um título de detenção dessa pessoa no Estado-Membro de emissão.

150. Esta situação deve distinguir-se da existente no Estado-Membro de execução. Com efeito, embora, segundo o artigo 12.º da Decisão-Quadro 2002/584, a eventual prisão da pessoa detida no Estado-Membro de execução, com base num mandado de detenção europeu, deva ser decidida em conformidade com o direito nacional desse Estado-Membro, este mandado constitui o suporte necessário dessa detenção. Tal significa que, se a autoridade judiciária de execução for levada a recusar a execução de um mandado de detenção europeu, a medida de detenção decidida enquanto se aguarda a entrega perde o seu fundamento legal.

151. Após a entrega da pessoa procurada ao Estado-Membro de emissão, só um ato nacional adotado por uma autoridade judiciária deste último é suscetível de constituir o fundamento legal de uma detenção [94]. Assim, uma vez entregue, a pessoa que está sujeita a um procedimento penal nesse Estado-Membro só pode ser detida com base num título nacional de prisão preventiva, o qual, consoante as especificidades dos direitos nacionais, pode ser constituído por um mandado de detenção nacional seguido, eventualmente, de uma decisão judicial de aplicação da medida de prisão preventiva a essa pessoa se estiverem preenchidos os requisitos previstos no direito nacional para este efeito. Daqui resulta que a prisão preventiva no âmbito do processo penal no Estado-Membro de emissão não se baseia na emissão de um mandado de detenção europeu, mas tem origem num título nacional de detenção regularmente emitido.

152. Cabe, em cada caso, ao órgão jurisdicional nacional competente verificar se foi aplicada ao arguido uma medida nacional de coação privativa de liberdade e se esta foi adotada em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro de emissão.

92 Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 39). O sublinhado é meu.

93 V., a este respeito, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:890, n.ºs 81 e 82). A advogada-geral descreve o processo coberto pela Decisão-Quadro 2002/584 como um «"círculo" que se abre com a emissão do mandado de detenção europeu [e se encerra] então com a execução do mandado de detenção europeu que é efetuada por meio da entrega» (n.º 83). Daí deduz que «os efeitos deste processo não podem ultrapassar o âmbito de aplicação e o objetivo [desta] decisão-quadro, isto é, a entrega da pessoa procurada. Os poucos efeitos deste processo que continuam a produzir-se para além da entrega são claramente definidos no capítulo 3 da [referida] decisão-quadro» (n.º 84).

94 O Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 56), contém indicações úteis a este respeito, ainda que importe especificar, por um lado, que se refere a um mandado de detenção europeu emitido para execução de uma pena ou de uma medida de segurança privativas de liberdade e, por outro, que é relativo a uma hipótese em que a falta de menção de uma pena acessória nesse mandado não afeta a validade deste. Com efeito, quando respondeu ao argumento de que, em substância, a decisão da autoridade judiciária de execução constitui o título que serve de base à privação de liberdade no Estado-Membro de emissão, com a consequência de não se poder proceder à execução de uma pena que não foi objeto da decisão da autoridade judiciária de execução e para a qual a entrega não foi autorizada, o Tribunal de Justiça declarou que «a decisão da autoridade de execução não tem por objeto autorizar, neste caso, a execução de uma pena privativa de liberdade no Estado-Membro de emissão […] [E]sta decisão *limita-se a permitir a entrega da pessoa em causa*, em conformidade com as disposições da Decisão-Quadro 2002/584, para evitar que a infração cometida fique impune. *O fundamento da execução da pena privativa de liberdade assenta na sentença com força executiva* proferida no Estado-Membro de emissão e cuja menção é exigida pelo artigo 8.º, n.º 1, alínea c), desta decisão-quadro» (n.º 56, o sublinhado é meu).

153. Em concreto, cabe ao direito nacional do Estado-Membro de emissão determinar quais as consequências que a inexistência de um mandado de detenção nacional válido pode ter para a decisão de aplicar uma medida de prisão preventiva a um arguido e, seguidamente, de a manter ou não [95].

154. No entanto, há que especificar que, em conformidade com jurisprudência constante, os Estados-Membros são obrigados a exercer a sua competência em matéria penal no respeito pelo direito da União [96].

155. Por conseguinte, cabe ao juiz nacional fazer tudo para preservar tanto quanto possível a eficácia do regime de entrega instituído pela Decisão-Quadro 2002/584. Por isso, uma eventual decisão de libertação da pessoa em causa deve ser acompanhada ou seguida de medidas adequadas para evitar uma nova fuga dessa pessoa. A falta destas medidas poderá limitar a eficácia do regime de entrega instaurado pela decisão-quadro e, assim, impedir a realização dos objetivos por esta prosseguidos [97], entre os quais figura a luta contra a impunidade [98]. A efetividade da cooperação judiciária em matéria penal e a confiança mútua entre Estados-Membros seriam consideravelmente prejudicadas se um processo de entrega como o que foi levado a cabo no caso em apreço visse os seus efeitos anulados, ocasionando a fuga da pessoa entregue e tornando necessária a emissão de um novo mandado de detenção europeu.

156. Por último, esclareço que a análise anterior não prejudica a possibilidade de a pessoa contra quem foi emitido um mandado de detenção europeu inválido intentar, em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro de emissão, uma ação de indemnização no órgão jurisdicional nacional competente para esse efeito.

157. Do exposto deduzo que a Decisão-Quadro 2002/584 e o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que não impõem que a declaração do órgão jurisdicional de reenvio de que o mandado de detenção europeu foi emitido de forma irregular, na medida em que não tem por base um «mandado de detenção [nacional] ou […] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), desta decisão-quadro, tenha como consequência a libertação de uma pessoa que foi presa preventivamente depois de o Estado-Membro de execução a ter entregado ao Estado-Membro de emissão.

158. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio decidir, em conformidade com o seu direito nacional, quais as consequências que a inexistência desse ato nacional, como fundamento legal de um mandado de detenção europeu, pode ter para a decisão de manter ou não o arguido em prisão preventiva, assegurando que não seja afetada a eficácia do regime de entrega instituído pela Decisão-Quadro 2002/584.

95 Recordo, a este respeito, que MM não foi objeto de uma decisão do Ministério Público adotada em conformidade com o artigo 64.º, n.º 2, do NPK, constituindo esse ato, segundo parece, a via utilizada normalmente na Bulgária para emitir um mandado de detenção nacional contra um arguido.

96 V., nomeadamente, neste sentido, Acórdão de 24 de novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, n.º 17). V., também, Acórdão de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 48 e jurisprudência referida).

97 V., por analogia, no contexto da expiração dos prazos fixados no artigo 17.º da Decisão-Quadro 2002/584, Acórdão de 16 de julho de 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, n.º 50).

98 V., nomeadamente, Acórdão de 6 de dezembro de 2018, IK (Execução de uma pena acessória) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, n.º 39).

V. Conclusão

159. Em face do exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda nos seguintes termos às questões prejudiciais submetidas pelo Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Criminal Especial, Bulgária):

1) O artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, deve ser interpretado no sentido de que um mandado de detenção europeu deve ser considerado inválido se não tiver por base um «mandado de detenção [nacional] ou […] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção desta disposição. Este conceito abrange as medidas nacionais adotadas por uma autoridade judiciária com vista à procura e à detenção de um arguido, para que o mesmo seja presente a um juiz para efeitos da prática de atos do processo penal. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se um ato nacional de constituição de arguido, como aquele em que assenta o mandado de detenção europeu em causa no processo principal, produz esses efeitos jurídicos.

2) Na falta de disposições, na legislação do Estado-Membro de emissão, que prevejam um recurso jurisdicional para efeitos de fiscalização das condições de emissão de um mandado de detenção europeu por uma autoridade que, embora participando na administração da justiça deste Estado-Membro, não é ela própria um órgão jurisdicional, o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional que conhece de um recurso que visa contestar a legalidade da manutenção em prisão preventiva de uma pessoa que foi entregue ao abrigo de um mandado de detenção europeu emitido com base num ato nacional que não pode ser qualificado de «mandado de detenção [nacional] ou de qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Decisão-Quadro 2002/584, conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299, e no âmbito do qual é invocado um fundamento de invalidade desse mandado de detenção europeu à luz do direito da União, que se declare competente para proceder a essa fiscalização da validade.

3) A Decisão-Quadro 2002/584, conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299, e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais devem ser interpretados no sentido de que não impõem que a declaração do órgão jurisdicional de reenvio de que o mandado de detenção europeu foi emitido de forma irregular, na medida em que não tem por base um «mandado de detenção [nacional] ou […] qualquer outra decisão judicial com a mesma força executiva», na aceção do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), desta decisão-quadro, conforme alterada, tenha como consequência a libertação de uma pessoa que foi presa preventivamente depois de o Estado-Membro de execução a ter entregado ao Estado-Membro de emissão.

   Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio decidir, em conformidade com o seu direito nacional, quais as consequências que a inexistência desse ato nacional, como fundamento legal de um mandado de detenção europeu, pode ter para a decisão de manter ou não o arguido em prisão preventiva, assegurando que não seja afetada a eficácia do regime de entrega instituído pela referida decisão-quadro, conforme alterada.