Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 13 de fevereiro de 2025 [1]

Processo C-635/23

WBS GmbH
Processo penal
sendo interveniente
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2014/41/UE — Cooperação judiciária em matéria penal — Decisão europeia de investigação — Artigo 2.º, alínea c), subalínea ii) — Conceitos de "autoridade de emissão" e de "outra autoridade competente que atue enquanto autoridade de investigação num processo penal" — Competência para ordenar a obtenção de elementos de prova no processo de acordo com a lei nacional — Medidas de busca que exigem a autorização de um juiz de instrução — Artigo 6.º, n.os 1 e 2 — Condições de emissão de uma decisão europeia de investigação»

Introdução

1. Pode uma autoridade administrativa que, por força da lei nacional, não tem competência para ordenar uma medida de investigação num processo penal nacional, ordenar essa medida a uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro através da emissão de uma decisão europeia de investigação (a seguir «DEI») ao abrigo da Diretiva 2014/41/UE relativa à DEI em matéria penal [2] e, em caso afirmativo, em que condições pode essa DEI ser emitida? Esta é, em substância, a questão submetida pelo Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim, Alemanha) no âmbito do presente pedido de decisão prejudicial, que tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), desta diretiva.

2. Recorde-se que o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41, que define o conceito de «autoridade de emissão» de uma DEI, estabelece uma distinção entre duas categorias de autoridades: por um lado, as autoridades judiciárias, ou seja, «um juiz, tribunal, juiz de instrução ou magistrado do Ministério Público competente no processo em causa», referidas no artigo 2.º, alínea c), subalínea i), desta diretiva (a seguir «autoridade judiciária») e, por outro, as autoridades não judiciárias, ou seja, «qualquer outra autoridade competente definida pelo Estado de emissão e que

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal (JO 2014, L 130, p. 1).

[…] atue enquanto autoridade de investigação num processo penal com competência para ordenar a obtenção de elementos de prova no processo de acordo com a lei nacional», referidas no artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da referida diretiva (a seguir «autoridade não judiciária»).

3. O pedido de decisão prejudicial foi apresentado no âmbito de um pedido de execução, na Alemanha, de uma DEI emitida pelo Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Gabinete para a Eliminação e Luta contra a Corrupção, Letónia, a seguir «KNAB») a respeito da WBS GmbH, uma empresa estabelecida na Alemanha (a seguir «DEI em causa»). Esta empresa, que foi objeto de uma busca ao abrigo desta DEI, interpôs recurso no órgão jurisdicional de reenvio, alegando, em substância, que os elementos de prova apreendidos em execução da referida DEI não podiam ser aceites, uma vez que esta decisão não foi emitida por uma «autoridade de emissão» na aceção da Diretiva 2014/41. Mais precisamente, o KNAB não constitui uma autoridade de emissão pelo facto de, por um lado, não atuar enquanto autoridade judiciária, na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), desta diretiva, e, por outro, não preencher os requisitos previstos no artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da referida diretiva, que permitiriam qualificá-lo de «outra autoridade competente», uma vez que não tem competência «para ordenar a obtenção de elementos de prova no processo de acordo com a lei nacional», estando a adoção de medidas de busca num processo nacional reservada, no direito letão, exclusivamente às autoridades judiciárias.

4. Embora o Tribunal de Justiça já tenha tido oportunidade de precisar os contornos do conceito de «autoridade de emissão» na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41, e de clarificar a distinção entre as «autoridades judiciárias» e as «outras autoridades competentes» na aceção desta disposição [3], é, no âmbito do presente processo, questionado, de forma inédita, sobre o alcance da segunda categoria destas autoridades.

Quadro jurídico

Direito da União

5. Nos termos dos considerandos 5, 7 e 11 da Diretiva 2014/41:

«(5) Desde que as Decisões-Quadro [2003/577/JAI [4]] e [2008/978/JAI [5]] foram adotadas, ficou claro que o enquadramento existente para a recolha de elementos de prova é excessivamente fragmentado e complexo. Por conseguinte, é necessária uma nova abordagem.

[…]

[3] V., a este respeito, Acórdãos de 8 de dezembro de 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordens de transferência falsificadas) (C-584/19, a seguir «Acórdão Staatsanwaltschaft Wien», EU:C:2020:1002); de 16 de dezembro de 2021, Spetsializirana prokuratura (Dados de tráfego e de localização) (C-724/19, a seguir «Acórdão Spetsializirana prokuratura», EU:C:2021:1020), de 2 de março de 2023, Staatsanwaltschaft Graz (Serviço de investigação de infrações tributárias de Dusseldórfia) (C-16/22, a seguir «Acórdão Staatsanwaltschaft Graz», EU:C:2023:148) e de 30 de abril de 2024, M.N. (EncroChat) (C-670/22, a seguir «Acórdão EncroChat», EU:C:2024:372).

[4] Decisão-Quadro 2003/577/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas (JO 2003, L 196, p. 45).

[5] Decisão-Quadro 2008/978/JAI do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativa a um mandado europeu de obtenção de provas destinado à obtenção de objetos, documentos e dados para utilização no âmbito de processos penais (JO 2008, L 350, p. 72).

(7) Esta nova abordagem deve assentar num instrumento único, denominado decisão europeia de investigação (DEI). Deve ser emitida uma DEI para que uma ou várias medidas específicas de investigação sejam realizadas no Estado que executa a DEI ("Estado de execução") tendo em vista a recolha de elementos de prova. A execução deve incluir a obtenção de elementos de prova que já estejam na posse da autoridade de execução.

[…]

(11) A DEI deverá ser escolhida quando a execução de uma medida de investigação parecer proporcionada, adequada e aplicável no caso concreto. A autoridade de emissão deverá por conseguinte confirmar se os elementos de prova procurados são necessários e proporcionados para efeitos do processo, se as medidas de investigação escolhidas são necessárias e proporcionadas para a recolha dos elementos de prova em causa e se, no âmbito da emissão da DEI, outro Estado-Membro deveria participar na recolha desses elementos de prova. Deverá ser efetuada a mesma avaliação no processo de validação, sempre que a validação da DEI seja exigida ao abrigo da presente diretiva. […]»

6. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «A decisão europeia de investigação e a obrigação de a executar», enuncia:

«1. A [DEI] é uma decisão judicial emitida ou validada por uma autoridade judiciária de um Estado-Membro ("Estado de emissão") para que sejam executadas noutro Estado-Membro ("Estado de execução") uma ou várias medidas de investigação específicas, tendo em vista a obtenção de elementos de prova em conformidade com a presente diretiva.

Também pode ser emitida uma DEI para obter elementos de prova que já estejam na posse das autoridades competentes do Estado de execução.

2. Os Estados-Membros executam uma DEI com base no princípio do reconhecimento mútuo e nos termos da presente diretiva.

[…]»

7. O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê na alínea c):

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

c) "Autoridade de emissão":

i) um juiz, tribunal, juiz de instrução ou magistrado do Ministério Público competente no processo em causa; ou

ii) qualquer outra autoridade competente definida pelo Estado de emissão e que, no caso em apreço, atue enquanto autoridade de investigação num processo penal com competência para ordenar a obtenção de elementos de prova no processo de acordo com a lei nacional. Além disso, antes de ser transmitida à autoridade de execução, a DEI é validada por um juiz, por um tribunal, por um juiz de instrução ou por um magistrado do Ministério Público no Estado de emissão, após análise da sua conformidade com as condições de

emissão de uma DEI ao abrigo da presente diretiva, designadamente as condições previstas no artigo 6.º, n.º 1. Se a DEI tiver sido validada por uma autoridade judiciária, esta também pode ser equiparada a autoridade de emissão para efeitos de transmissão da DEI.»

8. Em conformidade com o artigo 6.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Condições de emissão e de transmissão de uma DEI»:

«1. A autoridade de emissão só pode emitir uma DEI se estiverem reunidas as seguintes condições:

a) A emissão da DEI é necessária e proporcionada para efeitos dos processos a que se refere o artigo 4.º, tendo em conta os direitos do suspeito ou do arguido; e

b) A medida ou medidas de investigação indicadas na DEI poderiam ter sido ordenadas nas mesmas condições em processos nacionais semelhantes.

2. As condições referidas no n.º 1 são avaliadas pela autoridade de emissão, caso a caso.

3. Se a autoridade de execução tiver razões para considerar que as condições previstas no n.º 1 não estão preenchidas, pode consultar a autoridade de emissão quanto à importância de executar a DEI. Após essa consulta, a autoridade de emissão pode decidir retirar a DEI.»

9. O artigo 9.º da Diretiva 2014/41, sob a epígrafe «Reconhecimento e execução», dispõe, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. A autoridade de execução deve reconhecer uma DEI transmitida em conformidade com a presente diretiva, sem impor outras formalidades, e garante a sua execução nas condições que seriam aplicáveis se a medida de investigação em causa tivesse sido ordenada por uma autoridade do Estado de execução, salvo se essa autoridade decidir invocar um dos motivos de não reconhecimento ou de não execução ou um dos motivos de adiamento previstos na presente diretiva.

2. A autoridade de execução respeita as formalidades e os procedimentos expressamente indicados pela autoridade de emissão, salvo disposição em contrário da presente diretiva e desde que não sejam contrários aos princípios fundamentais do direito do Estado de execução.

3. Caso uma autoridade de execução receba uma DEI que não tenha sido emitida por uma autoridade de emissão na aceção do artigo 2.º, alínea c), a autoridade de execução devolve-a ao Estado de emissão.»

Direito letão

10. O quadro jurídico letão para a adoção de uma DEI é regulado pelos artigos 8871.º a 8873.º do Kriminālprocesa likums (Código de Processo Penal letão), de 11 de maio de 2005[6]. Em conformidade com o artigo 8871.º, n.º 1, deste código, sempre que, num processo penal, seja necessário realizar diligências no território de outro Estado-Membro da União Europeia antes da propositura de uma ação, o responsável pelo processo, ao elaborar uma DEI, avalia a sua proporcionalidade e a sua necessidade em relação à infração objeto de inquérito, sendo que, em

[6] *Latvijas Vēstnesis*, 2005, n.º 74.

seguida, o magistrado do Ministério Público incumbido da direção do inquérito verifica também a conformidade da diligência solicitada ao Estado-Membro da União com os requisitos da lei e avalia a sua necessidade e proporcionalidade em relação à infração objeto de inquérito. Antes da elaboração de uma DEI, o responsável pelo processo toma todas as medidas que seriam necessárias se a diligência fosse executada na Letónia.

11. As buscas são reguladas pelos artigos 179.º a 185.º do referido código. O seu artigo 179.º, n.º 1, define a busca como uma medida de investigação que tem por objeto a investigação forçada de instalações, terrenos, veículos ou pessoas com o objetivo de localizar e apreender o objeto procurado, sempre que existam motivos razoáveis para crer que se encontra no local da busca.

12. O artigo 180.º, n.º 1, do mesmo código dispõe que a busca é efetuada por decisão de um juiz de instrução ou de um tribunal. O juiz de instrução baseia a sua decisão numa proposta apresentada pelo responsável pelo processo e nos documentos que a ele foram anexados.

Litígio no processo principal, questão prejudicial e tramitação processual no Tribunal de Justiça

13. Em 5 de abril de 2019, o KNAB instaurou um processo penal por suspeita de fraude em larga escala, de delapidação ilícita generalizada de coisa alheia e de falsificação de documentos, bem como de utilização de documentos falsificados contra determinados funcionários de uma fundação sediada em Riga. No contexto da sua investigação, o KNAB considerou necessário efetuar buscas nas instalações comerciais, situadas em Berlim (Alemanha), das empresas FF GmbH e WBS GmbH e requereu ao juiz de instrução do Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (Tribunal de Primeira Instância de Vidzeme, Riga, Letónia) que autorizasse estas medidas de investigação ao abrigo dos artigos 179.º e 180.º do Código do Processo Penal letão.

14. O juiz de instrução deferiu o requerimento apresentado pelo KNAB por Despachos de 24 de abril de 2019, com o fundamento, por um lado, de que era razoável supor que nessas instalações existissem documentos, suportes de dados e objetos pertinentes para o processo e, por outro, que as buscas que visavam localizá-los e apreendê-los eram necessárias e proporcionais.

15. Em 25 de abril de 2019, o KNAB, enquanto «autoridade competente» na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41, emitiu a DEI em causa, através da qual solicitou à República Federal da Alemanha que procedesse à inquirição de duas testemunhas e à execução dos mandados de busca acima referidos. O Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (Procuradoria-Geral da República da Letónia, a seguir «Procuradoria-Geral da República da Letónia») validou esta DEI e transmitiu-a para execução ao Staatsanwaltschaft Berlin (Ministério Público de Berlim, Alemanha, a seguir «Ministério Público de Berlim»).

16. Em resposta ao requerimento apresentado pelo Ministério Público de Berlim, o Amtsgericht Berlin-Tiergarten (Tribunal de Primeira Instância de Tiergarten, Berlim, Alemanha), ordenou que fossem efetuadas buscas às instalações comerciais das empresas FF GmbH e WBS GmbH. As buscas, efetuadas em 13 de maio de 2019, levaram à apreensão de muitos elementos de prova.

17. No âmbito do processo principal, a WBS interpôs recurso no Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim), o órgão jurisdicional de reenvio, pedindo, designadamente, que este órgão jurisdicional declarasse inadmissível a entrega à República da Letónia dos elementos de prova apreendidos em execução da DEI em causa na Alemanha.

18. Em apoio do seu pedido, a WBS invocou, designadamente, o Acórdão Spetsializirana prokuratura, no qual o Tribunal de Justiça declarou que uma DEI relativa a uma medida de investigação cuja adoção está reservada exclusivamente aos tribunais, por força do direito do Estado de emissão, só pode ser emitida por um tribunal. Ora, no caso em apreço, a DEI em causa foi emitida pelo KNAB, que não constitui um tribunal, apesar de, por força do direito letão, a adoção de medidas de busca que conduzem à apreensão de elementos de prova num processo nacional estar reservada exclusivamente aos tribunais. Neste contexto, a validação desta DEI pela Procuradoria-Geral da República da Letónia teria incidido sobre uma DEI adotada por uma autoridade incompetente.

19. O Ministério Público de Berlim perguntou à Procuradoria-Geral da República da Letónia se a DEI em causa podia eventualmente ser emitida novamente, mas, desta vez, por um tribunal. Esta última respondeu de forma negativa com o fundamento de que não existia, no direito letão, nenhuma base jurídica para este efeito. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio ordenou a suspensão da entrega dos elementos de prova apreendidos.

20. Antes de se pronunciar sobre a admissibilidade da medida de cooperação judiciária, este órgão jurisdicional pretende saber se, como sustenta a WBS, os princípios decorrentes do Acórdão Spetsializirana prokuratura devem ser aplicados no processo principal, o que pode levá-lo a concluir que a entrega dos elementos de prova em execução da DEI em causa deve ser declarada inadmissível[7], ou se, como alega o KNAB, a validação prévia das medidas de investigação por um tribunal do Estado de emissão, em conformidade com as obrigações de verificação e de justificação previstas na Diretiva 2014/41, é suficiente para efeitos da entrega destes elementos de prova.

21. Foi nestas condições que o Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Pode uma [DEI] que diz respeito a uma medida que, segundo o direito do Estado de emissão, é reservada aos tribunais, ser emitida por outra autoridade competente na aceção do artigo 2.º, alínea c), ii), da Diretiva [2014/41/UE], em colaboração com uma autoridade de validação não judiciária, caso o órgão jurisdicional do Estado de emissão tenha previamente autorizado a medida de investigação e cumprido as obrigações de verificação e de fundamentação previstas na Diretiva 2014/41?»

22. Foram apresentadas observações escritas no Tribunal de Justiça pela WBS, pelos Governos Alemão, Estónio, Letão, Polaco e Português, bem como pela Comissão Europeia. Com exceção dos Governos Estónio e Português, estas partes, bem como o Governo Sueco, manifestaram-se, além disso, na audiência de alegações realizada em 13 de novembro de 2024.

Análise

23. Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41 deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade não judiciária que adota, de acordo com a sua lei nacional, medidas de investigação específicas, as quais, antes de serem executadas noutro Estado-Membro, são validadas por uma

[7] O Ministério Público de Berlim seria então obrigado a devolver a DEI à República da Letónia, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2014/41.

autoridade judiciária, pode ser qualificada de «autoridade de emissão», na aceção desta disposição, apesar de a adoção dessas medidas de investigação num processo puramente interno ser da competência exclusiva das autoridades judiciárias.

24. Na minha opinião, pelas razões que explicarei a seguir, há que responder afirmativamente a esta questão.

Observações preliminares

25. Antes de mais, importa recordar que a Diretiva 2014/41 substituiu o quadro fragmentado e complexo anterior em matéria de obtenção de elementos de prova nos processos de dimensão transfronteiriça pela instituição de um sistema simplificado e mais eficaz baseado num instrumento único, nomeadamente a DEI. Este sistema pretende facilitar e acelerar a cooperação judiciária com vista a contribuir para realizar o objetivo, atribuído à União, de se tornar num espaço de liberdade, de segurança e de justiça, baseando-se no elevado grau de confiança que deve existir entre os Estados-Membros [8]. Assim, a DEI é um instrumento abrangido pela cooperação judiciária em matéria penal prevista no artigo 82.º, n.º 1, TFUE, baseado no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais. Este princípio, que constitui a «pedra angular» da cooperação judiciária em matéria penal, é ele próprio baseado na confiança mútua e na presunção ilidível de que os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, em especial, os direitos fundamentais [9].

26. Neste contexto, o artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41 define a «decisão europeia de investigação» como uma «decisão judicial» emitida ou validada por uma autoridade judiciária do Estado de emissão para que sejam executadas no Estado de execução uma ou várias medidas de investigação específicas, tendo em vista a obtenção de elementos de prova, incluindo os que já estejam na posse das autoridades competentes deste Estado-Membro [10].

27. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2014/41, os Estados-Membros executam uma DEI com base no princípio do reconhecimento mútuo e nos termos das disposições desta diretiva. Por força do artigo 9.º, n.º 1, da referida diretiva, a autoridade de execução deve reconhecer uma DEI sem impor outras formalidades, e garante a sua execução nas condições que seriam aplicáveis se a medida de investigação em causa tivesse sido ordenada por uma autoridade do Estado de execução. Ao abrigo desta mesma disposição, essa autoridade pode decidir não executar uma DEI ao invocar um dos motivos de não reconhecimento ou de não execução ou um dos motivos de adiamento previstos na mesma diretiva. Além disso, o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2014/41 prevê que, caso uma autoridade de execução receba uma DEI que não tenha sido emitida por uma autoridade de emissão, na aceção do artigo 2.º, alínea c), desta diretiva, a autoridade de execução devolve-a ao Estado de emissão [11].

28. A este respeito, o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41 define, para efeitos desta diretiva, o conceito de «autoridade de emissão». Assim, esta disposição enuncia que essa autoridade pode ser quer, nos termos da sua subalínea i), «um juiz, tribunal, juiz de instrução ou magistrado do

[8] V., designadamente, considerandos 5 a 8, 21 e 38 da Diretiva 2014/41, bem como Acórdãos Staatsanwaltschaft Wien (n.º 39), Spetsializirana prokuratura (n.º 36), Staatsanwaltschaft Graz (n.º 42) e EncroChat (n.º 86).

[9] V., designadamente, considerandos 2, 6 e 19 da Diretiva 2014/41, bem como Acórdãos Staatsanwaltschaft Wien (n.º 40), de 11 de novembro de 2021, Gavanozov II (C-852/19, a seguir «Acórdão Gavanozov I», EU:C:2021:902, n.º 54) e EncroChat (n.º 99).

[10] V. Acórdãos Staatsanwaltschaft Wien (n.º 41), de 2 de setembro de 2021, XK (C-66/20, EU:C:2021:670, n.º 39) e EncroChat (n.º 71).

[11] V. Acórdão de 2 de setembro de 2021, XK (C-66/20, EU:C:2021:670, n.º 40).

Ministério Público competente no processo em causa» [12], quer, nos termos da sua subalínea ii), «qualquer outra autoridade competente definida pelo Estado de emissão e que, no caso em apreço, atue enquanto autoridade de investigação num processo penal com competência para ordenar a obtenção de elementos de prova no processo de acordo com a lei nacional» [13].

29. Resulta ainda do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), segundo período, da referida diretiva que, quando uma DEI é emitida por uma autoridade não judiciária, esta decisão deve ser validada, antes de ser transmitida à autoridade de execução, por uma autoridade judiciária na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da mesma diretiva, que é obrigada a analisar a conformidade da referida decisão com as condições de emissão previstas na Diretiva 2014/41, designadamente as condições previstas no seu artigo 6.º, n.º 1 [14]. Por último, o terceiro período da mesma disposição prevê que a autoridade judiciária que validou essa DEI «também pode» ser equiparada a autoridade de emissão para efeitos de transmissão da DEI.

30. Decorre do exposto que uma autoridade não judiciária, como uma autoridade administrativa, é, em princípio, suscetível de integrar o conceito de «autoridade de emissão», na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41, nas condições recordadas no número anterior das presentes conclusões, ou seja, por um lado, desde que seja competente para atuar enquanto autoridade de investigação num processo penal [15] e, por outro, desde que a sua DEI seja validada por uma autoridade judiciária antes de ser transmitida ao Estado de execução [16].

31. No caso em apreço, é facto assente que o KNAB, que não é uma autoridade judiciária, atuou, por força do direito letão, enquanto autoridade de investigação num processo penal [17]. Do mesmo modo, antes da sua transmissão ao Estado de execução, a DEI em causa foi validada pela Procuradoria-Geral da República da Letónia, cuja qualidade de «autoridade judiciária», na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), desta diretiva não suscita dúvidas [18].

32. Em contrapartida, as dúvidas manifestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio incidem, em substância, sobre a questão de saber se o KNAB preenche o requisito, previsto no artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da referida diretiva, e mencionado no n.º 28 das presentes conclusões, de ser uma autoridade «*competente para ordenar a obtenção de elementos de prova de acordo com a lei nacional*», uma vez que, por força do direito letão [19], num processo penal nacional, as medidas de investigação em causa no processo principal, ou seja, as buscas, embora baseadas numa

[12] Estas quatro autoridades, que são enumeradas de forma exaustiva, são qualificadas de «autoridades judiciárias», na aceção da Diretiva 2014/41, uma vez que podem participar na administração da justiça [v. Acórdão Staatsanwaltschaft Graz (n.ºs 30 a 32 e 37)].

[13] A referência a «qualquer outra autoridade», feita no artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41, indica que qualquer autoridade que não faça parte das autoridades judiciárias referidas no artigo 2.º, alínea c), subalínea i), desta diretiva deve ser examinada à luz do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da referida diretiva. Assim, esta expressão deve ser entendida no sentido de que designa qualquer autoridade que faça parte do poder executivo [v. artigo 4.º, alínea b), da mesma diretiva e Acórdão Staatsanwaltschaft Graz (n.ºs 34 e 35)].

[14] V., neste sentido, Acórdão Staatsanwaltschaft Graz (n.ºs 27 e 28).

[15] V. Acórdãos Spetsializirana prokuratura (n.º 29) e Staatsanwaltschaft Graz (n.ºs 33 e 34 e jurisprudência referida).

[16] V., por exemplo, Acórdão Staatsanwaltschaft Wien (n.º 46). Com base no Relatório de 20 de setembro de 2021, da Rede Judiciária Europeia (RJE), disponível no seu sítio Internet (no seguinte endereço: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3115/0/0), são vários os Estados-Membros, além da República da Letónia, que designaram autoridades administrativas como «autoridades de emissão», nomeadamente, o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a Hungria, a República da Áustria e a República da Polónia.

[17] Nos termos do artigo 386.º, n.º 6, do Código de Processo Penal, o KNAB é uma autoridade de investigação que, em conformidade com o artigo 27.º deste código, pode atuar como «responsável pelo processo» penal.

[18] V. artigo 1.º, n.º 1, da Prokuratūras likums (Lei relativa ao Ministério Público), de 19 de maio de 1994 (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, n.º 65). O «magistrado do Ministério Público» figura entre as «autoridades judiciárias» a que se refere o artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41, habilitadas a validar uma DEI [v. Acórdão Staatsanwaltschaft Graz (n.º 53)].

[19] V. artigo 180.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

proposta da autoridade de investigação competente, como o KNAB, devem ser executadas por decisão de um juiz de instrução ou de um tribunal, e são, portanto, da competência exclusiva das autoridades judiciárias.

33. Esta questão coloca-se, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, especialmente porque, no Acórdão Spetsializirana prokuratura, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um magistrado do Ministério Público seja competente para emitir uma DEI destinada a obter dados de tráfego e de localização relativos a telecomunicações, quando, num processo nacional, a adoção de uma medida de investigação destinada a aceder a estes dados é da competência do juiz.

34. Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para efeitos da interpretação desta disposição, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte e, nomeadamente, a génese desta regulamentação [20].

Quanto à interpretação literal

35. No que respeita, em primeiro lugar, à *redação* do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41, referida no n.º 28 das presentes conclusões, importa observar que esta disposição não prevê que, para integrar o conceito de «autoridade de emissão», uma autoridade administrativa deva necessariamente ser a autoridade competente para a adoção destas mesmas medidas num processo interno.

36. Com efeito, a referida disposição não exige que a emissão de uma DEI seja forçosamente feita pela autoridade que teria efetivamente competência para ordenar a obtenção de elementos de prova «em processos nacionais semelhantes», como afirmam, em substância, a WBS e a Comissão, limitando-se antes a precisar que esta autoridade deve ser competente para ordenar a obtenção destes elementos de prova «de acordo com a lei nacional». Com efeito, estas duas expressões não podem ser consideradas sinónimas, uma vez que a expressão «competente para ordenar a obtenção de elementos de provas de acordo com a lei nacional» não faz nenhuma referência a uma eventual equivalência com um processo nacional semelhante. Além disso, a mesma disposição também não se opõe à emissão de uma DEI por uma autoridade que, segundo a lei do Estado de emissão, é competente para atuar enquanto autoridade de investigação, mas não é a autoridade que teria ordenado esta mesma medida no âmbito de uma situação interna.

37. A este respeito, como foi recordado no n.º 25 das presentes conclusões, o sistema instituído pela Diretiva 2014/41 assenta na confiança mútua e na presunção ilidível de que os outros Estados-Membros respeitam o direito da União. É por esta razão que o artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), desta diretiva deixa exclusivamente ao Estado de emissão a faculdade de «definir» as autoridades não judiciárias competentes e remete expressamente para a lei nacional para este efeito, precisando as diferentes condições de fundo que este deve prever. Por conseguinte, incumbe exclusivamente ao Estado de emissão definir as autoridades não judiciárias competentes para emitir uma DEI, desde que estejam preenchidos os critérios enunciados no artigo 2.º,

[20] V., neste sentido, designadamente, Acórdãos de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 44), Staatsanwaltschaft Wien (n.º 49), de 28 de outubro de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extradição e *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, n.º 67) e Staatsanwaltschaft Graz (n.º 25).

alínea c), subalínea ii), da referida diretiva. Não pode ser acolhida uma interpretação em sentido contrário, sob pena de privar esta disposição e, nomeadamente o princípio do reconhecimento mútuo, de qualquer efeito útil [21].

38. Por conseguinte, é exclusivamente à luz dos critérios enunciados no artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41, que foram recordados no n.º 30 das presentes conclusões, que há que avaliar se uma autoridade administrativa, como o KNAB, pode ser qualificada de «autoridade de emissão», na aceção desta diretiva. Ora, parece ser esta a situação do caso em apreço.

39. Com efeito, por um lado, foram incontestavelmente atribuídas ao KNAB responsabilidades que lhe permitem atuar «enquanto autoridade de investigação», na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41, uma vez que, por força da lei nacional, atua como «responsável pelo processo» na fase preliminar do processo penal em matéria de luta contra a corrupção, tanto no âmbito de um processo penal de dimensão nacional como de dimensão transfronteiriça. A este respeito, resulta das observações tanto escritas como orais do Governo Letão que, por força do artigo 27.º do Código de Processo Penal, enquanto «responsável pelo processo», o KNAB: «1) organiza a tramitação do processo penal e a gestão dos documentos conexos; 2) toma decisões sobre a orientação a dar ao processo penal; 3) exerce ele próprio ou por intermédio de outros funcionários o poder público na fase pertinente do processo penal; 4) exige a todas as pessoas o cumprimento das suas obrigações em matéria de processo penal e das regras processuais; 5) vela para que as pessoas envolvidas no processo penal estejam em condições de exercer os direitos previstos na lei».

40. Esta constatação não pode ser posta em causa pela circunstância de, por força do direito letão, no âmbito de medidas de investigação suscetíveis de provocar uma ingerência na vida de um indivíduo, como as buscas, o KNAB não poder adotar estas medidas, mas apenas propô-las ao juiz de instrução, que tem competência exclusiva para as adotar. Com efeito, como expôs o Governo Letão, a decisão do juiz de instrução consiste numa «autorização» da busca proposta pelo KNAB, e não numa decisão independente baseada em apreciações autónomas do juiz de instrução dos elementos factuais do inquérito em causa. Mais precisamente, decorre das observações do Governo Letão que, no sistema de processo penal letão, o juiz de instrução procede a um controlo, a título principal, do respeito dos direitos humanos nos processos penais e não da adequação das diferentes medidas de investigação. Por conseguinte, ainda segundo o Governo Letão, o facto de o juiz de instrução ser a autoridade que ordena a busca não significa, porém, que a lei nacional lhe atribua a responsabilidade de conduzir o inquérito no âmbito do processo penal em vez do «responsável pelo processo». O KNAB continua assim a ser o «responsável pelo processo» ao qual incumbe a tarefa de propor as medidas de investigação e de avaliar a sua necessidade para atingir o objetivo deste inquérito.

41. Por outro lado, é também incontestável que o requisito, exigido no artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), segundo período, da Diretiva 2014/41, segundo a qual uma DEI deve ser validada por uma autoridade judiciária, também está preenchido. Como resulta do sentido habitual do termo «validação», este processo exige que a autoridade judiciária confirme a regularidade jurídica de uma DEI. Com efeito, em conformidade com o direito letão, a DEI em causa foi validada pela Procuradoria-Geral da República da Letónia, que, após ter avaliado a necessidade e

[21] A título de exemplo, o Tribunal de Justiça já declarou que a Administração Tributária de um Estado-Membro que, embora integrando o poder executivo deste último, conduz, em conformidade com o direito nacional, inquéritos criminais fiscais autonomamente, em vez do Ministério Público, é suscetível de integrar o conceito de «autoridade de emissão», na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da mesma diretiva [v. Acórdão Staatsanwaltschaft Graz (n.º 46)].

a proporcionalidade para efeitos do inquérito dos elementos de prova procurados e das medidas de investigação escolhidas, a transmitiu ao Ministério Público de Berlim para efeitos da sua execução na Alemanha. É este ato de validação que constitui o fundamento desta DEI e que lhe confere a qualificação de «decisão judicial», exigida pelo artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva. Assim, parece-me irrelevante o facto de que, num processo nacional semelhante, estas medidas de investigação deveriam ter sido adotadas por uma autoridade judiciária, uma vez que a validação da DEI em causa pela Procuradoria-Geral permite equiparar o Ministério Público ao autor desta decisão [22]. É precisamente por esta razão que o artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), terceiro período, da referida diretiva prevê que, quando a decisão de investigação é validada por uma autoridade judiciária, esta última também «pode» ser equiparada a uma «autoridade de emissão» para efeitos de transmissão da DEI, tendo o legislador da União deixado esta possibilidade ao critério dos Estados-Membros.

42. Decorre do exposto que, tendo em conta a sua redação, o artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41 não se opõe a que uma autoridade não judiciária que adota, de acordo com a sua lei nacional, medidas de investigação específicas, as quais, antes de serem executadas noutro Estado-Membro, são validadas por uma autoridade judiciária, possa ser qualificada de «autoridade de emissão», na aceção desta disposição, ainda que a adoção dessas medidas de investigação num processo puramente interno seja da competência exclusiva das autoridades judiciárias.

Quanto à interpretação contextual

43. Em segundo lugar, esta interpretação não é de modo algum infirmada pelo *contexto* em que se inscreve o artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41. A este respeito, importa recordar que o segundo período desta disposição prevê expressamente que, no âmbito do seu exercício de validação da DEI, a autoridade judiciária é obrigada a examinar a conformidade desta decisão com as condições de emissão previstas nesta diretiva, em especial as previstas no seu artigo 6.º, n.º 1. Ora, nenhuma destas condições de emissão parece opor-se a que uma autoridade não judiciária, como o KNAB, que adota medidas de investigação validadas por uma autoridade judiciária, possa ser qualificada de «autoridade de emissão», ainda que a adoção destas medidas num processo interno seja da competência das autoridades judiciárias.

44. Com efeito, primeiro, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41, lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea c), e o considerando 11 desta diretiva, a validação de uma DEI, tal como a sua emissão, está sujeita ao preenchimento de duas condições cumulativas, ou seja, por um lado, por força deste artigo 6.º, n.º 1, alínea a), a emissão da DEI deve ser necessária e proporcionada para efeitos dos processos, designadamente penais, a que se refere o artigo 4.º desta diretiva, tendo em conta os direitos do suspeito ou do arguido [23] e, por outro, por força do referido artigo 6.º, n.º 1, alínea b), as medidas de investigação indicadas na DEI devem poder ser ordenadas nas mesmas condições em processos nacionais semelhantes [24]. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da mesma diretiva, em cada caso, o preenchimento destas duas condições é avaliado pela autoridade de emissão.

[22] V., por analogia, Acórdãos de 10 de novembro de 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, n.º 30), que dizia respeito ao procedimento de validação pelo Ministério Público de um mandado de detenção nacional emitido pelo serviço de polícia, e de 9 de outubro de 2019, NJ (Procuradoria de Viena) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, n.º 46), relativo ao procedimento de homologação de uma ordem de detenção através de mandado emitido pelo Ministério Público da República da Áustria.

[23] V. Acórdãos Spetsializirana prokuratura (n.º 32) e EncroChat (n.º 88).

[24] V. Acórdãos Staatsanwaltschaft Wien (n.º 57) e EncroChat (n.º 87).

45. Embora estas disposições não especifiquem como e em que fase do processo penal devem estar preenchidas as condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41, uma vez que estas regras são necessariamente abrangidas pela autonomia processual do Estado de emissão, resulta de uma leitura conjugada do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, e do considerando 11 desta diretiva que o preenchimento destas condições deve ser avaliado tanto pela autoridade não judiciária, na fase da elaboração da DEI e, designadamente, da proposta de medidas de investigação específicas, como pela autoridade judiciária, na fase de validação da DEI. Esta conclusão é, por outro lado, corroborada pelo facto de a DEI dever ser «validada» por uma autoridade judiciária, uma vez que o termo «validação» implica necessariamente a confirmação de uma primeira avaliação efetuada por parte da autoridade não judiciária. Ora, esta conclusão milita a favor de uma interpretação segundo a qual, quando existe esta validação, a referida diretiva não exige que a autoridade de emissão seja também competente para ordenar as medidas em causa num processo nacional. Com efeito, a DEI deve ser entendida como se referindo ao ato sob a forma que reveste quando da sua execução, ou seja, após a sua validação pela autoridade judiciária, uma vez que, antes desta etapa, não produz efeitos jurídicos e não pode ser transmitida [25].

46. No caso em apreço, nada indica que estas condições estabelecidas no artigo 6.º da Diretiva 2014/41 não estão preenchidas no processo principal.

47. Com efeito, no que respeita à primeira condição, prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, que tem por objeto, por um lado, a necessidade e a proporcionalidade para efeitos dos processos, importa notar, como resulta das observações apresentadas pelo Governo Letão, que o KNAB obteve, antes da emissão da DEI em causa, as autorizações judiciais necessárias junto do tribunal letão para as medidas de busca visadas pela decisão de investigação. Por outro lado, no que respeita à tomada em consideração dos direitos do suspeito ou do arguido, nenhum elemento dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça permite considerar que o controlo judicial da DEI em causa não era adequado para garantir este respeito dos direitos fundamentais. Pelo contrário, afigura-se que, em processos nacionais semelhantes, esta DEI foi objeto de um duplo controlo judicial, num primeiro momento, pelo juiz de instrução e, num segundo momento, pela Procuradoria-Geral da República da Letónia, e que este controlo se baseou em todos os elementos fornecidos pela autoridade não judiciária.

48. No que respeita à segunda condição, prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/41, resulta também dos elementos dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que as mesmas medidas de investigação indicadas na DEI em causa poderiam ter sido ordenadas em processos nacionais semelhantes, dado que o KNAB poderia ter proposto estas mesmas medidas para adoção pelo juiz de instrução. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que ao utilizar os termos «nas mesmas condições» e «em processos nacionais semelhantes», o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/41 faz depender a determinação das condições específicas exigidas para a emissão de uma decisão europeia de investigação apenas do direito do Estado de emissão [26]. Esta disposição visa impedir uma evasão às normas e garantias previstas pelo direito do Estado de emissão [27]. Porém, a adoção da DEI por uma autoridade não judiciária não implica nenhum risco de evasão, quando é posteriormente validada por uma autoridade judiciária.

[25] V., por analogia, Acórdão de 9 de outubro de 2019, NJ (Procuradoria de Viena) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, n.ºs 42 e 43).

[26] V. Acórdão EncroChat (n.ºs 90 a 93).

[27] V. Acórdão EncroChat (n.º 97).

49. Segundo, além das condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41, a autoridade de emissão deve fornecer justificações adicionais no âmbito de determinadas medidas de investigação específicas. Assim, o artigo 26.º, n.º 5, desta diretiva impõe, no que respeita a informações sobre contas bancárias e outras contas financeiras, que a autoridade de emissão indique os motivos por que considera que as informações solicitadas podem ser fundamentais para a finalidade do processo penal em causa. Além disso, o artigo 27.º, n.º 4, e o artigo 28.º, n.º 3, da referida diretiva preveem ainda, no que toca, respetivamente, às informações sobre operações bancárias e outras operações financeiras e às medidas de investigação que impliquem a recolha de elementos de prova em tempo real, de forma ininterrupta e durante um determinado período, que esta autoridade indique os motivos pelos quais considera que as informações solicitadas são relevantes para o processo penal em causa [28]. Ora, estas justificações adicionais podem ser fornecidas por uma autoridade não judiciária, independentemente do facto de, se for caso disso, num processo interno, as decisões que ordenam a apresentação destas informações serem da competência de uma autoridade judiciária.

50. Terceiro, o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41, lido à luz do considerando 22 desta última, prevê uma obrigação geral para os Estados-Membros de assegurarem que vias de recurso pelo menos equivalentes às existentes em processos nacionais semelhantes sejam aplicáveis às medidas de investigação indicadas numa DEI. Além disso, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, desta diretiva, a autoridade de emissão deve assegurar que as pessoas às quais diga respeito essa decisão disponham de informação suficiente sobre as vias e prazos de recurso previstos no direito nacional, para garantir o exercício efetivo do seu direito de recurso [29]. Por último, nos termos do artigo 14.º, n.º 7, da referida diretiva, se a impugnação do reconhecimento ou execução de uma DEI for procedente, esta decisão será tida em conta pelo Estado de emissão de acordo com a lei nacional. Assim, sem prejuízo do disposto no direito processual nacional, os Estados-Membros devem assegurar que, no processo penal no Estado de emissão, quando da avaliação dos elementos de prova obtidos através de uma DEI, são respeitados os direitos de defesa e da equidade do processo [30]. Ora, na minha opinião, estas obrigações de informação e o respeito dos direitos de defesa também podem ser asseguradas por uma autoridade não judiciária, sob o controlo de uma autoridade judiciária, independentemente da questão de saber se a primeira pode ordenar medidas de investigação equivalentes num processo nacional semelhante.

Quanto à interpretação teleológica

51. No que respeita, em terceiro lugar, ao *objetivo prosseguido* pela Diretiva 2014/41, parece-me que a interpretação proposta no n.º 42 das presentes conclusões é, além disso, suscetível de assegurar a plena realização deste último, conforme recordado no n.º 25 das presentes conclusões, que consiste em instituir um sistema simplificado e mais eficaz baseado na DEI, para facilitar e acelerar a cooperação judiciária, e assim contribuir para a realização do objetivo de se tornar um espaço de liberdade, segurança e justiça com base nos princípios da confiança e do reconhecimento mútuos [31].

[28] V. Acórdão Spetsializirana prokuratura (n.º 33).

[29] V. Acórdão Staatsanwaltschaft Wien (n.ºs 60 e 61).

[30] V. Acórdão Staatsanwaltschaft Wien (n.º 62).

[31] V. Acórdão de 24 de outubro de 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, n.º 35). V. também n.º 25 das presentes conclusões.

52. A este respeito, o objetivo de cooperação simplificada e eficaz entre os Estados-Membros exige uma identificação simples e inequívoca da autoridade que emitiu a DEI para determinar se tal decisão deve, ou não, ser objeto de validação por uma autoridade judiciária em aplicação do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41. Uma interpretação, baseada unicamente na constatação de que uma autoridade não judiciária foi «definida» pelo Estado de emissão como competente para atuar enquanto autoridade de investigação, na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), desta diretiva, é de molde que permita determinar, inequivocamente, se uma autoridade se subsume na subalínea ii) desta disposição, apenas com base na escolha efetuada pelo Estado de emissão e não na natureza dos elementos de prova em causa. Com efeito, uma interpretação contrária, por um lado, conduziria a uma «fragmentação» do sistema, uma vez que diferentes «autoridades de emissão» poderiam ser competentes no âmbito de um único e mesmo inquérito, em função da natureza das diferentes medidas de investigação e do direito processual que lhes é aplicável num processo interno, e, por outro, constituiria uma fonte de insegurança jurídica e poderia complexificar o sistema de execução da DEI, bem como, deste modo, pôr em causa a instauração de um sistema simplificado e eficaz de cooperação entre os Estados-Membros em matéria penal [32].

53. Em seguida, para este efeito, importa recordar que o considerando 10 da Diretiva 2014/41 identifica a autoridade de emissão como «a mais bem colocada para decidir da medida de investigação a utilizar, com base no conhecimento que tem dos dados da investigação em causa» [33]. Assim, não há dúvida de que, quando um Estado-Membro opta por atribuir competências a uma autoridade não judiciária para que esta possa atuar enquanto autoridade de investigação, esta autoridade é a «mais bem colocada», no contexto específico da organização interna do processo penal, para dispor de um melhor conhecimento dos diferentes elementos do inquérito que lhe permitem adotar as medidas de investigação mais adaptadas para efeitos deste inquérito e reagir rapidamente às diferentes situações processuais que possam surgir. Nesta configuração, não se pode sustentar, como faz a WBS, que a adoção da DEI seria muito mais eficaz ou mais simples se o juiz de instrução, enquanto autoridade de emissão, tivesse adotado ele próprio a DEI em causa, em conformidade com o artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41. A título de exemplo, se uma DEI for contestada por uma parte interessada no Estado de execução no que diz respeito aos fundamentos materiais da emissão dessa DEI, a autoridade não judiciária responsável pelo inquérito deve ser informada desta contestação, o que será mais eficaz em comparação com uma situação em que esta transmissão é realizada através de uma autoridade diferente da que conduz o inquérito [34]. Do mesmo modo, se a execução de uma DEI ocasionar despesas excecionalmente elevadas ao Estado de execução, designadamente devido a pareceres complexos de peritos, a grandes operações policiais ou a atividades de vigilância durante um longo período, a questão das despesas poderá ser objeto de consultas entre o Estado de emissão e o Estado de execução. No âmbito deste tipo de consultas, a autoridade não judiciária responsável pelo inquérito está certamente em melhor posição para apreciar a utilidade da manutenção e o alcance de uma DEI, nomeadamente em função dos progressos realizados no âmbito do inquérito [35].

54. Por último, a este respeito, há que observar que, em determinados Estados-Membros, o juiz de instrução não desempenha um papel central no inquérito, uma vez que intervém apenas pontualmente, nomeadamente, para autorizar certas medidas de investigação solicitadas pelo

[32] V., por analogia, Acórdão Staatsanwaltschaft Graz (n.os 43 e 45).

[33] V., neste sentido, Acórdão Spetsializirana prokuratura (n.º 37).

[34] V., a este respeito, considerando 22 da Diretiva 2014/41.

[35] V., a este respeito, considerando 23 da Diretiva 2014/41.

Ministério Público [36]. Consequentemente, o juiz de instrução só dispõe dos autos do processo no momento em que profere a sua decisão e, por conseguinte, tem apenas um conhecimento limitado do inquérito. Com efeito, o juiz de instrução não se pode familiarizar com os domínios do inquérito que não são abrangidos pela sua decisão nem com os desenvolvimentos que ocorram posteriormente à adoção desta última. Exigir que o juiz de instrução seja a autoridade de emissão da DEI conduziria a um abrandamento do procedimento de execução do auxílio judiciário mútuo, nomeadamente, em caso de pedido da autoridade de execução formulado ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva 2014/41. Como salienta com razão o órgão jurisdicional de reenvio, se apenas se considerar como «autoridade de emissão» o tribunal de instrução e a autoridade de execução lhe apresentar um pedido de esclarecimentos nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, desta diretiva, o tribunal de instrução será obrigado a pedir à autoridade não judiciária que conduz o inquérito a transmissão do processo e deverá também familiarizar-se (novamente) com o inquérito e o seu andamento. Pode ainda surgir uma complexidade em situações em que, como no caso em apreço, as medidas de investigação não são da competência exclusiva dos tribunais e podem ser adotadas por outras autoridades, pelo que a autoridade de execução relativa a um mesmo processo pode ser chamada a conhecer de duas decisões europeias de investigação emitidas por dois interlocutores diferentes.

Quanto à génese da Diretiva 2014/41

55. Em quarto lugar, a interpretação literal, contextual e teleológica é corroborada pela *génese* da Diretiva 2014/41. Recorde-se que, no âmbito da elaboração do projeto legislativo na sequência da proposta inicial de diretiva apresentada por sete Estados-Membros [37], o Conselho observou que vários Estados-Membros se tinham oposto à disposição que introduzia a obrigação de reconhecer as decisões europeias de investigação emitidas por autoridades não judiciárias, mas que, «tendo em conta a base jurídica escolhida para esta proposta», foi alcançado um compromisso com base na introdução de um procedimento de validação obrigatório no que respeita à conformidade da DEI com as condições de emissão de uma DEI, quando esta é emitida por uma autoridade competente que não seja um juiz, um magistrado do Ministério Público ou um magistrado de instrução [38]. Daqui resulta que esta escolha foi feita com a preocupação do respeito da autonomia processual dos Estados-Membros e da diversidade dos sistemas nacionais, e nomeadamente do facto de, em determinados Estados-Membros, o processo de instrução não ser conduzido pelos órgãos jurisdicionais mas pelo Ministério Público ou por autoridades administrativas [39].

56. Tendo em conta a fundamentação acima exposta, considero que há que responder à questão submetida que o artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41 não se opõe a que uma autoridade não judiciária que adota, de acordo com a sua lei nacional, medidas de investigação específicas possa ser qualificada de «autoridade de emissão» de uma DEI, na aceção desta disposição, ainda que a adoção destas medidas de investigação num processo interno seja da

[36] V., designadamente, a República Federal da Alemanha, e contrariamente a outras tradições jurídicas, como em França, onde o juiz de instrução é globalmente responsável pela instrução.

[37] V., designadamente, o artigo 2.º, alínea a), subalínea ii), da Iniciativa do Reino da Bélgica, da República da Bulgária, da República da Estónia, do Reino de Espanha, da República da Áustria, da República da Eslovénia e do Reino da Suécia tendo em vista a adoção da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de […] relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal (JO 2010, C 165, p. 22).

[38] V. relatório intercalar do Conselho de 26 de novembro de 2010 (16868/10 COPEN 266 EUROJUST 135 EJN 68 CODEC 1369), p. 5.

[39] V., a este respeito, nota 16 das presentes conclusões, bem como Bachmaier Winter, L. «Further Mutual Assistance: The European Investigation Order», em Ambos, K. e Rackow, P. (ed.) *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2023, pp. 292 a 293, e Gogorza, A. «Décision d'enquête européenne — La relativité de la notion européenne d'autorité judiciaire», *Droit pénal — Lexis Nexis*, n.º 2, 2021, p. 44.

competência exclusiva das autoridades judiciárias, desde que estas medidas de investigação sejam validadas, antes da emissão da DEI, por uma autoridade judiciária que tenha avaliado que estão reunidas todas as condições de emissão e de transmissão previstas nesta diretiva.

Quanto ao alcance do Acórdão Spetsializirana prokuratura

57. Em quinto e último lugar, saliento que, contrariamente ao que alegam, em substância, a WBS e a Comissão, esta conclusão não pode ser infirmada pelo Acórdão Spetsializirana prokuratura, no qual o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um magistrado do Ministério Público seja competente para emitir uma DEI destinada a obter dados de tráfego e de localização relativos a telecomunicações, quando, num processo nacional semelhante, a adoção de uma medida de investigação destinada a aceder a estes dados é da competência exclusiva do juiz.

58. Antes de mais, como observa com razão o órgão jurisdicional de reenvio no processo que deu origem a este acórdão, a autoridade que emitiu a DEI era uma «autoridade de emissão», na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41, nomeadamente o Ministério Público búlgaro, ao passo que, no presente processo, a autoridade de emissão é uma «outra autoridade competente», na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), desta diretiva. Esta distinção implica que o alcance dos princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente nos n.os 29 e 30 do referido acórdão, através dos quais o Tribunal de Justiça analisou a redação do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da referida diretiva, está logicamente limitada às autoridades judiciárias e que estes princípios não podem ser transpostos para as autoridades não judiciárias. Por outras palavras, o mesmo acórdão exige um «paralelismo», em termos de posição hierárquica, entre a autoridade competente para a adoção da DEI e a autoridade competente para a adoção das mesmas medidas de investigação no processo nacional, mas apenas quando estas duas autoridades são autoridades judiciárias.

59. Em seguida, à semelhança do órgão jurisdicional de reenvio, observo que o presente processo se distingue do que deu origem ao Acórdão Spetsializirana prokuratura, dado que a medida de busca em causa, cuja adoção está reservada apenas aos tribunais por força do direito letão, foi, antes da sua emissão, autorizada por um juiz de instrução e, em seguida, validada pela Procuradoria-Geral deste Estado-Membro, que a considerou necessária e proporcionada. Em contrapartida, no processo que deu origem ao Acórdão Spetsializirana prokuratura, o Ministério Público búlgaro tinha emitido, enquanto autoridade de emissão na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41, e sem participação prévia de um tribunal búlgaro, quatro decisões europeias de investigação relativas à recolha de dados de tráfego e de localização relativos a telecomunicações, apesar de que, num processo nacional semelhante, o Ministério Público búlgaro só poderia ter ordenado estas medidas com a autorização desse tribunal. Por conseguinte, esta circunstância leva a que a fundamentação do Tribunal de Justiça, nos n.os 32 a 38 deste acórdão, dedicada à análise do contexto e dos objetivos prosseguidos por esta diretiva, não seja aplicável, nem pertinente no que respeita ao presente processo.

60. Com efeito, no que respeita, por um lado, à análise contextual efetuada pelo Tribunal de Justiça, nos n.os 32 a 35 do Acórdão Spetsializirana prokuratura, relativa ao artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41, importa salientar, como foi feito nos n.os 44 a 48 das presentes conclusões, que as condições previstas nesta disposição não se afiguram pertinentes no presente processo. De facto, no caso em apreço, o KNAB, ao atuar enquanto «responsável pelo inquérito», e ser, portanto, a autoridade competente para ordenar a medida de investigação de acordo com a lei nacional, cumpriu as obrigações de avaliação, relativas à necessidade e à proporcionalidade desta

medida, previstas no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, uma vez que o juiz de instrução competente precisou na sua decisão que as buscas que deviam ser efetuadas em Berlim eram necessárias e proporcionadas. Assim, ao contrário do processo que deu origem ao Acórdão Spetsializirana prokuratura, não era, no caso em apreço, necessário satisfazer exigências específicas em matéria de justificação da medida pela própria autoridade. Além disso, o KNAB emitiu a DEI em causa nas condições em que a medida de investigação poderia ter sido ordenada num processo nacional semelhante, uma vez que o juiz de instrução interveio para autorizar a medida de busca antes da emissão desta DEI.

61. Por outro lado, também não podem ser pertinentes os ensinamentos que se retiram da análise dos objetivos da Diretiva 2014/41, nos n.os 36 a 38 do Acórdão Spetsializirana prokuratura, que levaram o Tribunal de Justiça a concluir, no âmbito da interpretação do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), desta diretiva, que uma eventual distinção entre a autoridade de emissão da DEI e a autoridade competente para ordenar medidas de investigação neste processo penal poderia complexificar o sistema de cooperação e, deste modo, pôr em causa a instauração de um sistema simplificado e eficaz. Pelo contrário, como foi salientado nos n.os 52 a 54 das presentes conclusões, no âmbito da interpretação do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da referida diretiva, exigir que a autoridade de emissão da DEI seja necessariamente a autoridade competente para ordenar a medida de investigação em causa por força da lei nacional pode, quando esta autoridade é uma autoridade não judiciária, tornar este sistema de cooperação mais complexo.

Conclusão

62. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim, Alemanha) do seguinte modo:

O artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), da Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a que uma autoridade não judiciária que adota, de acordo com a sua lei nacional, medidas de investigação específicas possa ser qualificada de «autoridade de emissão» de uma decisão europeia de investigação, na aceção desta disposição, ainda que a adoção destas medidas de investigação num processo interno seja da competência exclusiva das autoridades judiciárias, desde que estas medidas de investigação sejam validadas, antes da emissão da decisão europeia de investigação, por uma autoridade judiciária que tenha avaliado que estão reunidas todas as condições de emissão e de transmissão previstas nesta diretiva.