

O NOVO REGULAMENTO DA EUROJUST: EM BUSCA DE UMA VELHA PROPOSTA NUM NOVO PARADIGMA

ANTÓNIO CLUNY

Resumo: o Regulamento da Eurojust incentiva os Membros Nacionais (MN) a promover uma orientação estratégica de cariz europeu nas investigações nacionais coordenadas pela Eurojust. Cria uma figura de MN que pode não identificar-se já com a hierarquia e/ou a estrutura das autoridades judiciais nacionais, mas atribui-lhe todos os poderes operacionais internos conferidos directamente pelo Regulamento. Transforma a Eurojust numa agência europeia, centralizando a sua gestão e relegando para um papel pouco mais do que simbólico a intervenção gestionária do Colégio dos MN.

Palavras-chave: Regulamento da Eurojust; plataforma comum de investigação; orientação estratégica europeia das investigações; membro nacional; Procuradoria Europeia; futuro da investigação criminal na UE.

1. Não é certamente por acaso que alguns dos mais interessantes artigos que, na minha óptica, ultimamente, se escreveram sobre a Eurojust, o seu novo Regulamento e a sua história têm como objecto de análise a Procuradoria Europeia (PE).

Desde o seu nascimento que a história e a vida da Eurojust se viram, na verdade, iluminadas — ou deveria dizer assombradas? — pela ideia pioneira da criação de uma PE.

Tal projecto precedeu, de facto, a concepção, aprovação e entrada em funcionamento da Eurojust e esta, pese o seu sucesso real, foi sempre considerada pelos defensores da PE como uma imagem pálida do que se queria que esta viesse a ser.

A criação de uma PE foi, com efeito, desde meados dos anos noventa do século passado, um projecto acalentado por muitos, entre eles Mireille Delmas-Marty, a coordenadora do célebre *Corpus Juris*¹.

Foi esta obra que esteve na base dos planos e projectos que conduziram, por fim, embora em momentos diferentes, à criação destas duas instituições, tão distintas quanto aparentadas: a Eurojust e a PE.

¹ Ed. Economica, 1997, Paris.

Como essa eminente jurista francesa refere em artigo recente, «[a] *ideia de um Procurador Europeu era uma das dez propostas formuladas pelo presidente do Parlamento europeu Klaus Hänsch aquando da Conferência inter-parlamentar de Abril de 1996*»².

À data, não havia ainda, porém, condições políticas e institucionais para que um tal projecto, transnacional e já predominantemente europeu — como o que se idealizava para a PE —, pudesse vingar.

A pretensão de avançar, de imediato, para a edificação de um complexo normativo institucional, processual e substantivo coerente e unificador dos princípios por que se haviam de reger, desde então, os sistemas jurídico-penais dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) no seu relacionamento processual mútuo teve, pois, de ficar suspensa por algum tempo.

E, sem essa possibilidade, pensava-se então, não seria possível constituir uma instituição como se projectava ser a PE.

O insucesso da Constituição Europeia demonstrou, claramente, a falta de condições políticas para um avanço precipitado pelos caminhos da federalização, mesmo que gradual, da União e tal malogro reflectiu-se, consequentemente, também, nos projectos mais avançados para a área da Justiça.

O projecto da PE visava, numa primeira fase, ao menos declaradamente, defender essencialmente os interesses financeiros da própria UE.

Era esse o *leit motiv* que justificava a sua criação.

No entanto, tal projecto acalentava já, também, uma mal disfarçada ambição de mudança de plano — de plano nacional para o plano europeu — na concretização das demais investigações relativas à criminalidade grave, organizada e transfronteiriça, mesmo que, de início, relacionada, sobretudo, com os crimes que prejudicavam os interesses económicos da UE.

O desenvolvimento da lógica implícita que presidia a tal processo deveria levar a prescindir, gradual, mas irreversivelmente, de um complexo sistema normativo, como é o que resulta, ainda hoje, da congregação de Convenções, Decisões-Quadro, Directivas e Regulamentos.

Isto é, tal processo propunha-se ultrapassar a lógica jurídica que disciplina e dá coerência, no espaço europeu (e mesmo fora a dele), à cooperação judiciária em matéria penal (neles se incluindo, inclusive, os mais recentes instrumentos de reconhecimento mútuo que vigoram no seio da UE).

Através da adopção de princípios comuns essenciais no campo do direito penal e processual penal e da institucionalização de um órgão europeu de investigação criminal que, regendo-se por eles, permitisse, a nível do território da União, desenvolver, integrada ou unitariamente, a acção penal em relação à criminalidade grave e organizada, simplificar-se-iam e reduzir-se-iam significativa e substancialmente — acreditava-se — os procedimentos de interacção jurídica e de cooperação entre autoridades judiciárias europeias³.

² «Le double contexte du règlement instituant le parquet européen», *in* Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé — juillet-septembre, 2108, p. 619.

³ Era o princípio da «unificação» que se preconizava com o *Corpus Juris*, p. 41.

2. O seu projecto era, precisamente, o de poder substituir, gradualmente, a acção fragmentária das justiças nacionais por uma actividade centralizada, autónoma, coerente e unitária de investigação criminal a nível da União: pelo menos, no que respeitava à criminalidade grave, organizada e, sobretudo, transfronteiriça.

Pretendia-se, com efeito, dar uma resposta única e lógica a tal tipo de actividade criminal, em especial, quando se desenvolvesse transversalmente no espaço dos EM da UE e/ou entre este e os de países terceiros.

Nesse sentido, tal proposta distinguia-se já, radicalmente, de uma posterior e menos ousada função de apoio ou de mera coordenação da cooperação judiciária entre EM, que foi a que veio, então, a vingar, primeiro através da RJE, depois da Eurojust⁴.

Como rapidamente se compreendeu, a concretização de tal projecto não podia, porém, obstar a que os procedimentos de cooperação ainda existentes entre países europeus devessem, necessariamente e de imediato, persistir e mesmo a aperfeiçoar-se.

As autoridades dos diferentes EM teriam, com efeito, de continuar a lidar, também, com a criminalidade transfronteiriça menor, cuja passagem para um nível de investigação central e supranacional não fazia, à partida, qualquer sentido em termos de eficiência e economia de meios⁵.

De qualquer forma — acreditava-se —, a concomitância dessas diferentes formas de agir em relação à criminalidade transfronteiriça (mais grave e organizada, ou menos grave e eventualmente mais espontânea) levaria, inevitavelmente, com o tempo, a uma absorção de princípios e metodologias, que a PE se encarregaria de assimilar e impor como modelo novo de relacionamento entre as justiças nacionais e organismos europeus.

A evolução legislativa que, por indução europeia, simples mimetismo e puro pragmatismo, daí adviria para os EM e a mais informal assimilação de práticas tenderia, de algum modo — esperava-se —, a uniformizar progressivamente a nível nacional os procedimentos processuais mais comuns.

3. Face, contudo, à constatada impossibilidade de instituir, desde logo, a PE, impôs-se, com urgência e pragmatismo, facilitar e tornar mais eficiente a cooperação judiciária em matéria penal entre os EM da UE, em especial, no que se referia à criminalidade grave e organizada.

Quem não pode o mais pode, ainda assim, o menos.

Com efeito, a abolição de barreiras no espaço europeu e a consequente liberdade de circulação de pessoas, bens e capitais faziam crescer, diariamente, a importância e o perigo resultantes da expansão da actividade criminal transfronteiriça.

⁴ Rede Judiciária Europeia (Acção Comum 98/428/JAI, de 29 de Junho de 1998, depois substituída pela Decisão do Conselho 2008/976/JAI, de 16 de Dezembro de 2008).

⁵ E a criminalidade menos grave continua ainda a dominar a atenção das autoridades nacionais e a mobilizar muitos dos meios de apoio à cooperação judiciária europeia.

Por essa mesma razão era também imprescindível melhorar os mecanismos de cooperação entre as autoridades dos EM da UE e as autoridades judiciárias dos países terceiros⁶.

É que, com ou sem fronteiras europeias internas no espaço da UE, o movimento de pessoas, capitais e das mercadorias ia aumentando a nível mundial e os mecanismos de cooperação judicial — a nível policial tudo se processava já de forma mais célere — mantinham níveis de execução muito modestos e demorados.

Foi necessário, por isso, encontrar outros instrumentos — que não a desejada PE — que, sendo flexíveis, mas mais consentâneos com a vontade que os EM mantinham de conservar uma soberania forte sobre os respectivos sistemas penais, facilitassem, decisivamente, a cooperação judiciária.

Compatibilizar essa vontade de manter uma soberania nacional forte no plano judiciário e, simultaneamente, aumentar a eficiência da cooperação interna no espaço da União, e desta com o mundo, tornara-se, pois, numa exigência política comum aos países-membros.

Nesse contexto, foi possível edificar um conjunto inovador de instrumentos de relacionamento judiciário em matéria penal entre estados a que hoje apelidamos de «reconhecimento mútuo».

4. Entretanto, desde 1998, havia já começado a funcionar, para apoio prático à cooperação judiciária em matéria penal a nível da UE, a Rede Judiciária Europeia (Acção Comum 98/428/JAI, de 29 de Junho de 1998, depois substituída pela Decisão do Conselho 2008/976/JAI, de 16 de Dezembro de 2008).

Dadas, contudo, as suas específicas e fluidas formas de intervenção no processo de cooperação, cedo se constatou ser indispensável avançar paralelamente, também, para a concretização de um sistema mais efectivo, integrado e, sobretudo, sempre presente e disponível.

Esse órgão, que se denominou Eurojust — um sistema mais condensado, especializado e permanente de cooperação —, veio, portanto, a ser criado pela Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro de 2002, tendo esta sido, depois, sucessivamente, alterada, com vista a ampliar a sua capacidade operativa⁷.

Não nos esqueçamos que, entretanto, tinham acontecido os atentados de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e que, por via deles e de um conjunto de outras acções criminais igualmente graves, a consciência política

⁶ Parte do espaço europeu estava já delimitado e protegido pelo sistema de Schengen e era preciso encontrar mecanismos judiciais comuns que facilitassem, internamente a ele, a cooperação das respectivas autoridades.

⁷ Em Dezembro de 2000, por iniciativa de Portugal, foi instituído aquilo que se designou por Eurojust, que funcionou a partir de 2001. O regime jurídico inicial da Eurojust foi alterado pelas Decisões do Conselho 2003/659/JAI, de 18 de Junho de 2003, e 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008.

sobre a necessidade de uma maior e mais efectiva cooperação judiciária em matéria penal havia sido interiorizada também pelos países europeus e, designadamente, pelos EM da UE.

Foram estas circunstâncias novas (e bem assim, a subsistência das ambições e ideias que haviam antes inspirado o então malogrado projecto de PE) que vieram a ditar, por conseguinte, desde o início, o programa e objectivos da Eurojust.

De um lado, pretendia-se um instrumento capaz de responder com rapidez e eficiência aos pedidos de cooperação das investigações de dimensão transfronteiriça, por outro, avançava-se já com o projecto mais ousado de coordenação das investigações nacionais conexas, que pressupunha, de alguma maneira, uma orientação supranacional (mesmo que ténue) por parte da Eurojust.

Apesar de todas as proclamadas intenções de clarificação dos diferentes textos que a procuraram regular, tal ambiguidade vocacional da Eurojust foi-se sempre adensando.

Por um lado, continuava a verificar-se nos sucessivos articulados dos textos que foram reformando a Decisão Eurojust a afirmação explícita e a regulação concreta da importância de um núcleo essencial de objectivos relacionados, sobretudo, com o apoio à cooperação.

Por outro, mesmo que só ao nível das possibilidades, ia-se prosseguindo, mais discretamente, com a anunciada intenção de permitir aos MN da Eurojust dar início a investigações, configurando, assim, um protagonismo processual mais consistente da parte destes e possibilitando-lhes uma certa capacidade de orientação estratégica nas investigações, pelo menos, quando estas pudessem ter uma dimensão transfronteiriça e fosse necessário coordenar a sua organização num plano supranacional⁸.

O que se pretendia, pois, da Eurojust era que, pela simples prática reiterada dos seus MN — mais do que através de uma regulação formal que acenderia as luzes vermelhas do federalismo —, esta fosse, gradualmente, assumindo um papel activo próprio: uma intervenção estratégica na orientação de investigações plurinacionais, que, pela sua natureza, ultrapassassem o plano e os interesses exclusivos dos países em que tais processos se tivessem iniciado, tendo assumido, por isso, uma dimensão já europeia⁹.

Um papel que se não cingisse às tarefas directas de facilitação da cooperação entre autoridades judiciárias nacionais autónomas, na defesa dos

⁸ Ver, a propósito, os considerandos 3.º, 5.º e os poderes dados aos membros nacionais nos artigos 9.º-A, 9.º-B, 9.º-C e 9.º-D pela Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008, em comparação com o limitado perfil que a Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro de 2002, para eles preconizava.

⁹ Era já esse, aliás, o desígnio do Programa de Haia (2005), que, referindo-se à Eurojust, propunha: «...*effective combating of cross-border organised and other serious crime and terrorism requires the cooperation and coordination of investigations and, where possible, concentrated prosecutions by Eurojust, in cooperation with Europol*».

seus interesses próprios, mas, mais precisamente, que, de alguma forma, outorgasse à Eurojust, e por via das novas competências atribuídas aos MN (com a qualidade de autoridades judiciárias nacionais) instrumentos de orientação estratégica efectiva dessas investigações: uma intervenção tendo em vista, agora, a definição de uma «base comum», capaz de proteger, também, o interesse europeu.

A própria mensagem pública que a Eurojust foi projectando de si própria reflectia claramente tal ambiguidade de raiz e tal ambição e, bem assim, a consequente diferença de projectos e de acento tónico na definição da sua missão¹⁰.

E isto, mesmo que a real actividade da Eurojust, ao longo dos anos da sua existência, tenha posto em evidência a reticência das autoridades nacionais — e a cautela e sobriedade dos MN — para com o uso dos poderes de iniciativa processual que, sucessivamente, a reforma do seu estatuto e das leis nacionais de transposição lhes procuraram atribuir e acrescentar.

Apesar disso — dessa sobriedade —, pode afirmar-se que, relativamente ao projecto da Eurojust e à evolução que ele sofreu, mantiveram-se sempre, na verdade, mal dissimuladas ambições, de criar — a partir dela — um verdadeiro órgão europeu de investigação criminal: uma PE¹¹.

5. Foi, contudo, em 2008, com o impulso dado à Eurojust pelo Tratado de Lisboa, que tais aspirações passaram a revelar-se institucionalmente mais evidentes: em especial, depois da aprovação da Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008¹².

¹⁰ A nota de abertura do sítio da Eurojust refere, ainda hoje: «[a] missão da Eurojust é reforçar a eficácia das autoridades nacionais responsáveis pela investigação e pelo exercício da acção penal na luta contra as formas graves de criminalidade transfronteiriça e a criminalidade organizada, bem como submeter os criminosos a julgamento de forma célere e eficaz. O objectivo que a Eurojust se propõe alcançar é o de desempenhar um papel principal e de ser o centro de peritos a nível judiciário com vista a uma acção efectiva contra a criminalidade organizada transnacional na União Europeia».

¹¹ Isto apesar de ter subsistido durante alguns anos a discussão sobre se a PE deveria sair da EJ ou da OLAF.

¹² O Tratado foi assinado em 13 de Dezembro de 2007, antes, portanto, da Decisão 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de Dezembro, de 2008.

O seu artigo 85.º, n.º 1, alínea a) começa por estabelecer firmemente:

«A Eurojust tem por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da acção penal em matéria de criminalidade grave que afecte dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma acção penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol.»

E só depois acrescenta, já no plano das possibilidades:

«a) A abertura de investigações criminais e a proposta de instauração de acções penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes, em especial as relativas a infracções lesivas dos interesses financeiros da União;

b) A coordenação das investigações e acções penais referidas na alínea a);

c) O reforço da cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de jurisdição e uma estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia.»

Depois de historiar a vida da Eurojust desde o seu nascimento, Martin Zwiers refere-se assim à Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008: «*the Decision Strengthening Eurojust, has, however, upgraded the competences of the agency compared to the original Eurojust Decision, allowing it to play a more intense role, sometimes bordering on the exercise of executive competences...*»¹³.

Era disto — do exercício executivo de competências — que se tratava já na última Decisão Eurojust.

Só que, ainda dessa vez, a prática revelou a cautela e a timidez das autoridades e dos MN no uso de tais instrumentos e na assunção das possibilidades de iniciativa processual que lhes foram autorizadas em alguns ordenamentos jurídicos nacionais.

Terá sido, por isso, com base nesta vontade, sempre presente, de alargar as possibilidades de intervenção estratégica da Eurojust na direcção da actividade processual de dimensão transfronteiriça — reforçada agora, como dissemos, pelo artigo 85.º do Tratado — que o projecto de novo Regulamento da Eurojust se justificou.

Todavia, neste âmbito, as competências comumente aceites pelos EM e desenhadas pelos normativos do Regulamento contiveram-se, uma vez mais, nos seus propósitos e extensão anteriores.

Eram precisos, porém, um sinal e um estímulo mais fortes que pudessem ser entendidos como um guia para a acção ao nível interno — das autoridades dos Estados-Membros — e dos MN.

Tal impreterível estímulo encontrou, então, espaço político nos agora mais desenvolvidos considerandos do Regulamento.

O novo Regulamento procurou, assim — por via dos seus novos considerandos —, enfatizar e projectar a imagem da Eurojust como uma agência nova e detentora de reais competências operacionais (executivas).

Tais considerandos tentam, assim, de algum modo, incentivar o uso pelos MN das possibilidades já antes oferecidas e que, realmente, pouco haviam sido exploradas.

Usando embora de um tom proclamatório que pouco se traduz em novas competências, os novos considerandos apontam, indelevelmente, de facto, para uma europeização da perspectiva processual concreta dos casos a cargo da Eurojust e para um sistema judiciário pan-europeu que se quer que nasça com a nova Eurojust (e obviamente com a PE).

Uma europeização que, não se limitando, simplesmente, ao incremento dos mais expeditos meios técnicos e aos aspectos organizativo-gestionários ao dispor da nova Eurojust, se quer dirigir deveras, desta vez, ao exercício dos almejados objectivos operacionais estratégicos de recorte europeu.

¹³ Martijn Zwiers, *The European Public Prosecutor's Office*, Ed. Intersentia, Cambridge, 2011, p. 266/257.

Por tal razão, o Regulamento avança, paralelamente também, em outras direcções, que procurarão conferir coerência prática aos novos propósitos europeizantes desenhados para a nova Eurojust.

6. Com incidências práticas bem mais relevantes, o novo Regulamento permite, pela primeira vez, a possibilidade da existência de MN que, sem serem autoridades judiciárias nacionais, adquirem, ainda assim, poderes de intervenção processual próprios e autónomos (mesmo no âmbito dos processos existentes nos seus países) nos casos coordenados pela Eurojust.

Cria, portanto, a possibilidade da existência de MN desinseridos das estruturas e das hierarquias das respectivas magistraturas nacionais, mas com poderes, nalguns casos, em tudo idênticos aos delas: poderes de iniciativa e de efectiva orientação estratégica processual nos processos desses países e cuja coordenação com outros tenha de passar pela Eurojust.

Esta, sim, é uma medida radicalmente nova e potenciadora de novas sinergias, mesmo que não tocando directamente nas competências processuais da Eurojust.

Além de que, de uma maneira realmente efectiva, o novo Regulamento procura, ainda e também, europeizar a Eurojust no plano organizativo e da gestão.

Converte-a numa agência europeia, abandonando a ideia inicial — muito interestatal — de Unidade e Órgão de cooperação judiciária entre os EM.

Em obediência à organização uniforme das agências europeias, cria, portanto, um novo órgão de gestão — o Conselho Executivo — que quase esgota os anteriores poderes do Colégio dos MN, fazendo, ainda, ingressar e participar nele um membro nomeado pela Comissão da UE.

Em síntese: o novo Regulamento da Eurojust incentiva uma intervenção operacional de natureza quase executiva na orientação estratégica das investigações alvo de coordenação pela Eurojust, cria uma figura de MN que pode não identificar-se já com a hierarquia e/ou a estrutura das autoridades judiciárias nacionais — mas delas guarda todos os poderes que lhe são próprios — e, por fim, transforma a Eurojust numa agência europeia, centralizando a sua gestão e relegando para um papel pouco mais do que simbólico a intervenção gestonária do Colégio dos MN.

Estes os instrumentos práticos e organizativos do Regulamento que o legislador europeu crê poderem dar fôlego a uma nova intervenção da Eurojust no âmbito de uma plataforma comum e capaz de privilegiar os interesses de luta contra a criminalidade grave.

7. Centremo-nos, todavia, primeiro, no plano mais proclamatório do novo Regulamento que resulta da sua parte expositiva, isto é, dos seus considerandos.

A leitura de alguns desses considerandos deixa abertas portas que podem, pela forma absolutamente enfática como agora são expostas, fornecer-nos os códigos certos para entender a orientação e o propósito final desta reforma.

Como dissemos, de tais considerandos — mesmo que enfaticamente proclamados — não resultam, depois, na parte dispositiva do Regulamento, num aditamento de normas sobre poderes operacionais que o distingam substancialmente das anteriores Decisões e que reforcem, assim, as competências da Eurojust e dos seus MN.

Isto é, tais considerandos não se traduzem ainda em alterações normativas efectivas, que importe realçar e contrapor ao que já se dispunha na Directiva sobre a matéria.

Mas isso não lhes retira importância na leitura que há-de ser feita do novo Regulamento.

Neles reside, aliás, o seu propósito essencial.

A função de tais considerandos consiste, pois, tanto num guia de acção para os operadores do direito, como num elemento teleológico de interpretação de como os poderes já existentes devem passar a ser exercidos no âmbito da nova agência.

O seu desígnio está, assim, relacionado, não só com a constatada «parcimónia» da velha Eurojust no uso dos instrumentos outorgados já antes na Decisão reformada, como, fundamentalmente, com a imperiosa necessidade do incentivo ao seu uso efectivo, face à iminência do nascimento da PE e às exigências operacionais acrescidas que ela pode determinar para a própria Eurojust.

O que se pretende é que, para além da simples coordenação entre investigações paralelas, ou concorrentes, levadas a cabo por diferentes Autoridades Nacionais na defesa de interesses processuais próprios e mesmo comuns, se projecte já numa estratégia operacional que tenha, também, em consideração mais vastos interesses europeus associados a essas mesmas investigações nacionais.

Como referia ainda Martin Zwiers (aludindo, ainda, às Decisões que a instituíram e a que a reformaram), a Eurojust nunca fora considerada verdadeiramente como mais do que «um passo» na direcção da PE, «*uma pausa no processo que se move na sua direcção*»¹⁴.

Isto é, a Eurojust foi concebida, também, para, pela prática quotidiana dos seus MN, ir abrindo o espaço cultural fechado que rege os ordenamentos e práticas judiciais nacionais, permitindo-lhe, gradualmente, assim, ir assumindo poderes executivos próprios, que a PE, necessariamente, terá de deter e usar para concretizar a sua missão.

Neste sentido, pode afirmar-se que à Eurojust esteve sempre destinado o papel de sonda galáctica da PE.

Daí, aliás, a necessidade da ênfase dos referidos considerandos do novo Regulamento.

¹⁴ Martin Zwiers, op. cit, p. 251. Aí se referia já, a propósito da configuração dos poderes da Eurojust, a existência de um sector que defendia a necessidade de uma harmonização e de um sistema de «pan-European enforcement».

8. O novo estímulo que se quer incutir agora na actividade da Eurojust e na dos seus MN — a iniciativa reforçada que deles se espera — fica, aliás, expressa em dois desses considerandos do novo Regulamento: o 9.º e o 12.º.

No considerando 9.º, afirma-se — agora explicitamente — a necessidade e a pretensão de reforçar a dimensão europeia da intervenção da Eurojust.

No considerando 12.º, reivindica-se, além disso, para esta nova agência, o poder de intervir processualmente, por iniciativa própria (mesmo que através dos MN), na orientação estratégica das investigações levadas a cabo a partir dos diferentes países que concitaram a intervenção da Eurojust.

Só assim — sublinha-se — se pode alcançar melhor o sentido mais profundo que se deseja para esta reforma¹⁵.

São estes dois considerandos que, conjugadamente, permitem, afinal, descortinar o rumo que a UE aponta com nitidez para a nova Eurojust: o reforço da intervenção operacional estratégica (e dos seus MN) quando confrontada com a necessidade de intervir em investigações judiciais relacionadas com a criminalidade grave e organizada de expressão extranacional e já decididamente europeia¹⁶.

Tal intervenção há-de apostar, pois, na definição de mais direccionada coordenação estratégica no sentido da europeização das investigações da criminalidade grave e organizada de características (sobretudo) transnacionais.

E, mesmo — acrescentaria eu —, poderá ter de passar por uma possível assimilação orgânica, ainda que paulatina e cuidadosa de tais órgãos.

Essa é, na verdade, a orientação predominante do novo Regulamento da Eurojust: o guia de acção para conferir maior eficiência ao trabalho coordenado da Eurojust e da PE.

Nesta orientação estratégica residem, afinal, o sentido e a utilidade finais do Regulamento: a sua única razão de ser.

O tempo dirá se com acerto, ou sem ele.

¹⁵ Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018 que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) e que substitui e revoga a Decisão 2002/187/JAI do Conselho. A não ser assim, à parte a vontade política de transformar a Eurojust numa agência europeia (com tudo o que isso possa significar de mudança de projecto) e, em consequência, a necessidade de regular alguns aspectos como os da protecção de dados no âmbito do sistema já implementado para as outras agências europeias, nada, em rigor, impunha a alteração da anterior Decisão no novo Regulamento. Como se tem demonstrado, em termos de formalização de novas competências, nada de novo aconteceu de facto. A alteração de 2009 à anterior Decisão EJ já estava em linha com o artigo 85.º do Tratado de Lisboa. Daí que a opção pelo Regulamento não se fundasse na necessidade de adequação da Decisão a uma nova realidade social e criminal. A transformação da Eurojust em agência funcionou apenas, por conseguinte, como base justificativa para a realização desse outro plano estratégico global de europeização progressiva da investigação da criminalidade grave e complexa de cariz transfronteiriço.

¹⁶ V. a propósito a obra de Maria Esther Jordana Santiago «El proceso de institucionalización de Eurojust y su contribución al desarrollo de un modelo de cooperación judicial penal de la Unión Europea», Ed. Marcial Pons, 2018.

9. No considerando 12.º do Regulamento, sugere-se, programaticamente, que a Eurojust deve vir a ter um «*papel mais activo na coordenação dos casos, apoiando, por exemplo, as autoridades nacionais nos seus inquéritos e nas suas acções penais*».

De um lado, como que para continuar a segurar o apoio inicial que lhe foi dado pelos EM, afirma-se, uma vez mais, a tradicional função da Eurojust no auxílio às tarefas de cooperação e coordenação das investigações transnacionais, não se lhe acrescentando normativos novos em matéria de competências operacionais.

De outro, não deixa de se sobrelevar já — aqui a novidade — a necessidade do empenho e orientação estratégica privilegiadamente europeia dos MN às autoridades nacionais que conduzem os próprios inquéritos e acções penais mais complexas e exigentes num plano sobretudo nacional.

Os MN passarão, assim, de peritos (mais ou menos activos) nos processos de cooperação a co-participantes (europeus) na orientação estratégica dos casos submetidos à Eurojust pelas respectivas autoridades nacionais.

Aí, como dizia Martin Zwiers, referindo-se ainda à Decisão Eurojust, residirá a sua futura actuação nas fronteiras (fluidas) de uma actividade já executiva¹⁷.

É, pois, essa a fronteira que — por via de uma acção mais expedita dos MN — o novo Regulamento quer ver superada pela acção prática e mais criativa daqueles.

Com efeito, uma coisa é — como acontecia — apoiar as iniciativas de cooperação e coordenação das investigações que decorriam em diferentes EM, ou nestes e em países terceiros, outra, bem diferente, é procurar, também, de uma perspectiva europeia, apoiar estrategicamente «*as autoridades nacionais nos seus inquéritos e nas suas acções penais*».

Esta última vertente de intervenção — realçada no dito considerando — direcciona já a acção dos MN para um envolvimento directo na orientação (europeia) dos processos que decorrem em cada país e nos países que com ele colaborem no seio da Eurojust; pelo menos, quando estes se dirigirem à investigação de crimes transnacionais e, por isso, exijam a intervenção desta agência.

Ou seja, admite-se a legitimidade na co-orientação estratégica (europeia) das investigações nacionais por parte dos MN que — sugere-se — devem mesmo, se necessário, ir além do simples apoio à cooperação e coordenação das investigações nacionais transfronteiriças, mesmo quando seja esse o seu *leit motiv* inicial.

Aqui a já referida «base comum» e europeia de investigação, tal como preconizada pelo novo Regulamento da Eurojust.

¹⁷ Martijn Zwiers, op. cit., p. 256/257.

10. O considerando 70.º do Regulamento permite esclarecer, então, com precisão, o sentido do projecto ambicionado para a Eurojust enquanto nova agência europeia de intervenção judiciária.

Aí se diz, abertamente: «[a]tendendo a que o objetivo do presente regulamento, a saber, a criação de uma entidade para apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros na sua ação contra crimes graves que lesem dois ou mais Estados-Membros ou que exijam uma ação penal assente em bases comuns, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, mas pode, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser mais bem alcançado a nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia...».

Neste considerando, expressa-se, de modo evidente, que o que se pretende é que — mesmo dentro dos parâmetros normativos estabelecidos no Regulamento — a Eurojust interfira na orientação estratégica, sempre que se imponha uma acção penal assente em bases comuns e isso não possa ser alcançado pela simples dinâmica autónoma das justiças nacionais.

E acrescenta-se, para não deixar dúvidas, que tal intervenção deve acontecer quando «devido à dimensão e aos efeitos da acção (isso possa) ser mais bem alcançado ao nível da União».

Por isso, se enfatiza, de seguida, que se, ainda assim, continuarem a não funcionar os mecanismos operacionais instituídos (na Decisão e no Regulamento), a União pode vir a tomar outras medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado.

Nada, pois, de mais claro — nem de novo, aliás — relativamente à estratégia definida em outros diplomas que regulam matérias de natureza jurídico-judiciária e que, coerentemente, integram o plano que a UE desenhou para a Justiça no território da União.

11. Contudo, esta pretensão de alargamento da intervenção operacional da Eurojust numa perspectiva já europeia não se funda apenas, nem sobretudo, nestas linhas de intervenção jurídico-programáticas que a hão-de orientar.

Já vimos, aliás, que os normativos concretos são tímidos e pouco elásticos e dão pouco espaço a tais desideratos.

Tal pretensão vai, afinal, logo, situar-se, significativamente, num outro plano: no plano mais institucional da definição do estatuto do MN (adjuntos e assistentes) consagrado no novo Regulamento.

Aí sim, a verdadeira e mais radical reforma da Eurojust introduzida pelo novo Regulamento.

A partir da sua entrada em vigor, e como seguidamente explicaremos, a pretendida intervenção «executiva» da Eurojust (agora, agência europeia) na condução dos casos titulados pelas autoridades judiciárias nacionais pode não vir a ser já — como antes sucedia no âmbito da Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro de 2002 — necessariamente efectuada por

um MN (adjunto ou assistente) com o estatuto de autoridade judiciária nacional¹⁸.

A mudança de estatuto dos MN (adjuntos e assistentes) preconizada, ou permitida, pelo novo Regulamento configura, com efeito, uma vontade muito precisa e significativa de mudança na fisionomia e no plano de intervenção da Eurojust.

Mudança de fisionomia, porque valoriza a configuração europeia da Eurojust — agora uma simples agência — em detrimento da sua forma anterior (Unidade e Órgão da União, assim a qualificava a Decisão)¹⁹.

Mudanças de plano, na medida em que se investe, agora (mais clara, mesmo que simbolicamente), na definição de uma «base comum» e em que ocorram já intervenções executivas europeias de carácter estratégico no âmbito de investigações originalmente nacionais, quando os MN se socorreram do apoio da Eurojust: acções conduzidas, além disso, por MN (porventura) desligados das magistraturas dos países de origem²⁰.

Aí, nessa duplicidade de legitimidade dos MN, a mudança de plano na intervenção da Eurojust junto das autoridades nacionais que a ela recorreram.

Por isso, podemos afirmar que o novo Regulamento da Eurojust procura convergir, decisivamente, com os objectivos de expansão operacional próprios da PE: uns e outros estão indissociavelmente ligados.

Convergência que, em última análise, tem em vista dotar a UE de instrumentos institucionais europeus capazes de, gradualmente, virem a condicionar (ou a substituir) a autonomia estratégica das autoridades nacionais na condução das investigações criminais graves com relevo transfronteiriço, mas sobretudo com projecção europeia.

Nesta perspectiva — que, como vimos, é tão antiga como, pelo menos, o *Corpus Juris* — se entende ser possível, a prazo mais ou menos longo, vir a dotar a UE de instrumentos institucionais capazes de substituir, com vantagem, as atomizadas autoridades nacionais na condução das investigações criminais graves, designadamente das que assumem relevo transfronteiriço²¹.

Daí, portanto, a insistência — só à primeira vista surpreendentemente contraditória — de, nos considerandos preliminares do novo Regulamento da Eurojust (Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conse-

¹⁸ No texto dos artigos 9.º-A, 9.º-B, 9.º-C, 9.º-D e 9.º-E, introduzidos pela Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008, é — lembremos — sempre feita ainda a referência à qualidade de autoridade judiciária do membro nacional.

¹⁹ Melhor dizendo, integrada por autoridades judiciárias nacionais sempre que aos membros nacionais e a lei de transposição lhes outorgasse os poderes previstos nos artigos 9.º-A, 9.º-B, 9.º-C e 9.º-D pela Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008.

²⁰ Se tivermos em conta o apoio e a coordenação que a Eurojust deverá vir a dar à PE, poderemos avaliar melhor a importância desta autonomização estratégica da Eurojust do plano nacional para o plano europeu.

²¹ Os planos já publicamente aventados de ampliar as competências materiais da PE, atribuindo-lhe competências investigatórias para crimes que não afectam apenas os interesses da União, como, por exemplo, o terrorismo, são disso um exemplo claro.

lho de 14 de novembro de 2018), se procurar, continuamente, diferenciar, por ora, as competências da Eurojust das da verdadeira PE²².

Se, com efeito, tivermos apenas em consideração as funções tradicionais da Eurojust estatuídas nos normativos do Regulamento da Eurojust, nada deveria permitir confundi-las e, portanto, justificar tal preocupação.

A Eurojust é, ainda, essencialmente, pese aquela ambição de maior orientação processual no domínio das investigações nacionais preconizada pelo novo Regulamento, uma agência europeia que tem como objectivo prioritário (normativamente assumido) otimizar a coordenação e a cooperação entre as autoridades de investigação criminal dos EM e, agora, entre estas e a PE²³.

As outras competências — as que também se aventam nos considerandos e se esboçam nos articulados — são configuradas, sobretudo, como um programa de acção que deve orientar a prática dos MN sempre que tal ensejo lhes surja.

A PE, diferentemente, nasceu, desde logo, como uma autêntica unidade judiciária supranacional (mas apenas) com competência de investigação própria no que se refere aos crimes cometidos contra os interesses financeiros da União e outros conexos com aqueles.

Vista a questão ainda sob este prisma, não há — nem, por ora, deveria poder haver — qualquer confusão nas competências de um e de outro destes organismos europeus: eles revestem (ainda) natureza diferente e têm, quanto a quase todos os tipos de crime, competências e âmbitos de actuação também diferenciados.

Donde, a não ser na perspectiva antes exposta, nada pareceria justificar, por ora, a preocupação com a diferenciação de competências entre um e outro organismo.

Só, pois, se se tomarem desde já os desejos por realidades, tal confusão poderá, de imediato, fazer sentido: como se elas (Eurojust e PE) fossem, em rigor, confundíveis neste momento, ou em momento próximo.

Por isso, sendo aparentemente estranha tal preocupação, ela pode, ainda assim, ser compreensível na perspectiva em que for avante o projecto que temos vindo a traçar.

A dinâmica expansiva de «*reforço da dimensão executiva e europeia da Eurojust*» e o envolvimento e a intervenção estratégica crescentes dos seus MN no decurso das investigações a ela sujeitas e até agora conduzidas exclusivamente pelas autoridades nacionais poderão determinar em dado momento que tal problema se possa vir a suscitar²⁴.

²² V. considerandos 5.º, 7.º e, sobretudo, 8.º do Regulamento Eurojust.

²³ E, por ora, não convém desfazer essa imagem inicial.

²⁴ Aliás, o Regulamento da PE prevê já, também, soluções para conflitos de competência entre as investigações conduzidas por ela e as que continuarão a ser da responsabilidade das autoridades judiciárias nacionais.

Aí, contudo, mais do que um conflito de competências, será a própria coexistência das duas unidades europeias — Eurojust e PE — que poderá deixar de fazer sentido²⁵.

12. O que passará a existir será, porventura, então, uma actividade investigatória que não assenta já nas competências ou na direcção (exclusiva) das autoridades nacionais e que é conjuntamente exercida, também, por uma entidade europeia (que resulte, eventualmente, de uma fusão, total ou parcial, da Eurojust com a PE) com poderes próprios de coordenação estratégica da investigação no território da UE.

Uma tal solução dispensará portanto — como acontece já com a PE — os instrumentos do reconhecimento mútuo.

Isso mesmo antecipava Clara Marpelli Marchena: «[f]inalmente la unificación determina la existencia de reglas idénticas, que pueden ser objeto, bien de aplicación descentralizada por parte de las jurisdicciones nacionales, bien de aplicación uniforme por una jurisdicción supranacional»²⁶.

Algumas projecções sobre o modelo jurídico poliforme por que se há-de reger a PE foram, além disso, já expressas no seu Regulamento.

Talvez resida aí, pois — na consolidação dos avanços resultantes da prática judiciária desenvolvida pela Eurojust no uso dos instrumentos de reconhecimento mútuo e nas ideias pioneiras do *Corpus Juris* —, a decifração da enigmática asserção do Tratado de Lisboa, quando diz, no seu artigo 86.º, n.º 1, que a União pode instituir uma PE a partir da Eurojust.

13. Mas, regressemos um pouco atrás, à já ocorrida mudança de fisionomia da Eurojust, em função da diferente identidade institucional que se admite agora poderem vir a ter os MN.

Com efeito, para compreender um pouco melhor o sentido do novo Regulamento da Eurojust e os propósitos que para ele traçou a UE, convém abordar um pouco mais detalhadamente — como antes referi — esta outra vertente do aludido documento.

Centremo-nos, pois, no facto de o novo Regulamento deixar de impor que os MN continuem a ser autoridades nacionais, relegando para a legislação nacional a possibilidade de esta, de momento, concretizar, ou não, tal opção.

Tal possibilidade acontecia, também, no âmbito da Decisão Eurojust.

Uma distinção significativa separa, porém, os dois regimes: no quadro da Decisão Eurojust, a legislação nacional que os não qualificasse como autoridades judiciárias nacionais não podia atribuir aos MN o conjunto de competências executivas naquela prescritas.

Por isso, a Decisão também não obrigava os MN a ter tais poderes.

²⁵ Considerando 9.º do Regulamento Eurojust.

²⁶ «El Modelo Penal de la Unión Europea», p. 91, Editorial Arandzi, 2014, Pamplona, España.

O novo Regulamento da Eurojust deixa, ainda, em aberto às autoridades nacionais a possibilidade de, nesta matéria, configurarem livremente o estatuto dos MN.

Só que com uma diferença deveras relevante.

Caso não lhes seja atribuído internamente o estatuto de autoridade judiciária nacional, o MN desfruta, ainda assim, dos poderes operacionais e executivos que directamente lhe confere o Regulamento Eurojust²⁷.

Esta mudança não consiste, assim, numa mera e anódina escolha de uma diferente técnica legislativa relativamente à forma como o estatuto do MN estava consagrado na Directiva: constitui-se antes como uma mudança radical e de fundo.

Estamos perante um outro paradigma de MN (e, portanto, também, de Eurojust).

O Regulamento aponta, assim, para um modelo novo de MN: um modelo em que a sua dimensão europeia sobreleva já a sua dimensão nacional.

Como se explicita no considerando 15.º, «aos MN deverá ser conferida a competência necessária para que a Eurojust possa cumprir adequadamente a sua missão (...)».

E, mais adiante, «...os MN podem manter, de acordo como direito nacional, a competência inerente à sua qualidade de autoridades nacionais.»

O ordenamento destas duas possibilidades de regulação do estatuto do membro nacional e a adopção, no segundo caso, do termo «podem» apenas autorizam que, ao contrário do que até agora se dispunha na Decisão Eurojust, os MN não necessitem, no âmbito do novo Regulamento, de continuar a ser, obrigatoriamente, autoridades judiciárias nacionais, para poderem exercer todos os poderes operacionais e executivos que aquele lhes confere²⁸.

Os MN podem, agora, por isso, ser autonomizados da sua dimensão puramente nacional, a menos que o sistema constitucional e legal interno a cada país, por ora, o não permita.

²⁷ A discussão que, por exemplo, se trava hoje em Espanha sobre a natureza do membro nacional — autoridade judiciária nacional dependente da *Fiscalía*, ou autoridade autónoma com poderes idênticos aos dos *fiscales*, mas sem o serem verdadeiramente — evidencia bem o duplo sentido que o Regulamento Eurojust permite na definição do estatuto dos membros nacionais. Se vingar a última tese, o membro nacional espanhol será o primeiro exemplo da aproximação entre os estatutos do MN da Eurojust e o do Procurador Europeu (nacional).

Os poderes processuais — mesmo internos — destas duas figuras advêm-lhes, agora, não do facto de serem autoridades judiciárias nacionais, mas, directamente, dos poderes que lhes são conferidos pelos Regulamentos da Eurojust, ou do PE. Relativamente a este último, Portugal, por questões estatutárias e processuais próprias, acabou, também, por configurar na lei interna a figura do PE (nacional) como um *tertium genus*: nem autoridade judiciária nacional, nem pura autoridade europeia. O PE (português) será — a nível nacional — uma autoridade equiparada a uma autoridade judiciária nacional, quando tiver de intervir em processo da competência da PE a decorrer nos tribunais portugueses.

²⁸ Pelo menos, quando exerciam as funções estipuladas nos 9.º-A, 9.º-B, 9.º-C, 9.º-D e 9.º-E da Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008.

Na verdade, nada se dizendo na legislação nacional sobre a posição dos MN na Eurojust no quadro enumerativo das autoridades judiciárias internas, dada a força legal do Regulamento europeu sobre o ordenamento jurídico dos EM, estes — mesmo que não lhes seja outorgada pela lei interna a qualidade de autoridade judiciária nacional — ganham *ope legis* os poderes que, por aquele, lhe são conferidos.

Podem, pois, accionar os que, designadamente, se referem à sua intervenção na orientação estratégica processual nas investigações e posteriores fases processuais dos casos dos países a que pertencem, mesmo sem serem já, em rigor, autoridades judiciárias nacionais²⁹.

E não há aqui que fazer apelo ao que se diz no n.º 4 do artigo 7.º do novo Regulamento Eurojust sobre a qualidade funcional dos MN para sustentar que os MN são sempre e *ab initio* autoridades judiciárias nacionais.

O que a esse respeito se estipula no n.º 4 do artigo 7.º do novo Regulamento sobre a qualidade profissional dos MN (adjuntos e assistentes) só pode querer referir-se, necessariamente, a um requisito de recrutamento para a Eurojust e não, verdadeiramente, a uma condição de exercício interno nos EM³⁰.

A não ser assim, a não ser essa a interpretação, não teria sentido o teor do considerando 15.º do novo Regulamento, quando prevê as duas possibilidades de enquadramento estatutário do MN.

O que importa, assim, ao legislador europeu do novo Regulamento é, presentemente, que a legislação nacional não obste, por qualquer via, ao exercício dos poderes operacionais e executivos que nele se estipulam relativamente aos MN.

Estes devem poder exercer, sempre, as competências atribuídas à Eurojust enquanto agência europeia de cooperação judiciária de novo tipo.

E entre tais competências ressalta, como salientámos, a possibilidade de os MN poderem, por exemplo, intervir também na orientação estratégica das investigações tituladas originalmente por autoridades nacionais, sempre que houver interesse europeu nisso.

O que o novo Regulamento permite evidenciar é, agora, de facto, a dimensão europeia do estatuto dos MN, conferindo-lhe, em simultâneo, competências processuais de orientação estratégica nas investigações que antes — mesmo quando transcendiam os interesses nacionais — eram apenas outorgadas a autoridades judiciárias dos respectivos países.

²⁹ Esta circunstância — se se verificasse a nível do nosso país — criaria uma figura de membro nacional da Eurojust que poderia actuar internamente a nível processual como uma autoridade europeia apenas, fora dos quadros do MP nacional e não submetido, portanto, à sua hierarquia.

³⁰ Diz o artigo 7.º, n.º 4 do Regulamento: «[o]s membros nacionais e os adjuntos têm o estatuto de procurador, de juiz ou de representante de uma autoridade judiciária com competência equivalente à de um juiz ou de um procurador ao abrigo do seu direito nacional. Os Estados-Membros devem atribuir-lhes, pelo menos, a competência referida no presente regulamento a fim de poderem exercer as suas funções».

Que tais MN continuem a ser, ou não, autoridades judiciárias nacionais depende apenas e, doravante, da legislação interna dos EM: é uma opção própria de cada Estado³¹.

Esta mudança — mesmo que temperada, presentemente, pelas hipóteses ainda outorgadas ao legislador nacional para configurar autonomamente o estatuto do membro nacional da Eurojust — constitui já, todavia, uma transformação progressiva, mas reveladora, do novo padrão da Eurojust e, sem dúvida, uma afirmação reforçada da sua pretendida dimensão europeia.

Doravante, podem, pois, existir MN da Eurojust que se não enquadrem orgânica e hierarquicamente nos quadros das magistraturas nacionais e que, mesmo assim, dispõem de poderes de iniciativa e de intervenção na condução estratégica das investigações e processos penais desenvolvidos nos EM pelas respectivas autoridades judiciárias nacionais.

Encontrar para eles um estatuto próprio face aos ordenamentos judiciais internos e mesmo ao europeu parece, contudo, ao menos por ora, tarefa difícil em termos de compatibilização com os ordenamentos constitucionais nacionais e europeus.

Uma coisa é certa: a europeização da nova Eurojust tem, também aqui, uma pedra angular dirigida ao seu desígnio de co-orientação estratégica nas investigações coordenadas por si em apoio de EM da Eurojust e da PE.

14. É por isso que, na mesma linha de compreensão do sentido traçado pelo novo Regulamento Eurojust, convém, ainda, analisar, mesmo que perfunctoriamente, algumas confluências e dissonâncias entre os seus estatutos e os da PE.

No que respeita ao Regulamento da Eurojust, assistimos, como vimos descrevendo, a uma tendencial europeização do estatuto dos MN e a uma transformação da natureza desta entidade — de Unidade e Órgão plurinacional da União passou a simples agência europeia — num organismo muito mais integrado pelos normativos e procedimentos que regem, em comum, quaisquer outras agências europeias destinadas aos mais variados fins.

Em nome de uma alegada vontade de conferir mais eficiência à sua administração, reduziu-se, além disso, a característica democraticidade do

³¹ A mesma delicada questão vai colocar-se no que diz respeito ao estatuto interno dos procuradores (nacionais) europeus. Como referimos, o legislador português parece, entretanto, ter encontrado uma solução inovadora, para esta situação. O PE terá, em Portugal, um estatuto que o equipara a autoridade judiciária nacional — mesmo sem o ser — para poder exercer, a nível interno e na jurisdição portuguesa, as competências que, directamente, o Regulamento do PE lhe atribui. Ao contrário daquele, os MN da Eurojust, os adjuntos e, em certos casos, os assistentes podem, por ora, e nos termos do novo Regulamento Eurojust, continuar, enquanto autoridades judiciárias, ligados às magistraturas dos EM e gozar plenamente do estatuto de autoridades judiciárias nacionais. O Regulamento da Eurojust a isso não se opõe. Parece importante, ainda assim, que o estatuto do MP português reconheça, explicitamente, ao membro nacional na Eurojust, a sua qualidade de autoridade judiciária nacional, integrando-o, por exemplo, no quadro de agentes do MP português.

governo da Eurojust, antes exercida, no fundamental, através da reunião do Colégio de todos os seus MN.

O governo da Eurojust era, no âmbito da Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro de 2002, exercido, no fundamental, por um Colégio onde tinham assento todos os seus MN: órgão com amplos poderes em tudo que se referisse à sua gestão operacional, mas também estratégica e, inclusive, administrativa.

No âmbito do actual Regulamento, as competências do Colégio resultam agora, implicitamente apenas — como se dispõe no sintético artigo 10.º — das que não são, efectiva e expressamente, atribuídas ao novo Conselho Executivo — órgão novo —, participado pelo director administrativo e onde estará já, também, integrado um elemento nomeado pela Comissão.

Será este órgão, denominado embora Conselho Executivo, que passará, a partir de 12 de Dezembro de 2019, a deliberar, de facto, sobre quase todos os aspectos relevantes do funcionamento diário da Eurojust, à excepção dos que digam respeito à sua função operacional.

Se tal medida pode parecer, à partida, inócua e até bastante operativa, importa, contudo, não esquecer que muitas matérias e decisões, mesmo não parecendo ter influência directa e imediata no plano da função operacional estrita da Eurojust, acabam por poder reflectir-se nela de maneira flagrante e verdadeiramente incisiva.

Daí que a parte final do parágrafo 1.º do artigo 5.º do Regulamento, mesmo que num estilo elíptico, acabe por reconhecer ao Colégio competências administrativas sempre que matérias de gestão possam ter influência sobre as funções operacionais da Eurojust: o que não se diz é quando e como as pode exercer, designadamente se outros órgãos já tiverem deliberado sobre elas.

Na verdade, a distribuição interna de recursos humanos e materiais entre as tarefas ditas estratégicas e as mais directamente operacionais poderá ter repercussões na capacidade de intervenção operacional da Eurojust e no nível do apoio a prestar à cooperação judiciária exigida pelas autoridades dos EM.

Através desta distribuição de competências — à primeira vista, relacionada directamente com as puras tarefas de gestão — podem, com efeito, vir a ser condicionadas as prioridades e o grau de apoio operacional da Eurojust às autoridades nacionais.

A superação de tal vazio apenas pode resultar das regras de procedimento a adoptar pelo colégio: o futuro dirá como e se isso acontecerá.

Assistimos, portanto, a uma centralização e administrativização na governação desta entidade de coordenação das investigações judiciais, factor que permite reforçar, em simultâneo, a ideia da pretendida europeização da nova agência europeia — a nova Eurojust — como instrumento estratégico próprio e agora privilegiado da União.

Este é, portanto, um novo modelo de Eurojust e que não pode ser visto já — como o anterior — como um fórum permanente de MN, em contacto constante e directo entre eles e as respectivas autoridades judiciais nacio-

nais e dotado de meios humanos e técnicos capazes de todos auxiliar na cooperação e coordenação das investigações criminais.

De tal modelo pode dizer-se que ainda não se sabe exactamente o que é: mas outra coisa diferente do que é a actual Eurojust será, seguramente.

15. Paralelamente, mas em sentido contrário, o Regulamento da PE veio, de algum modo, a espelhar a vertente participativa da antiga Eurojust — invertendo a ideia do seu projecto inicial — ao introduzir uma verdadeira colegialidade em todos os seus verdadeiros centros de decisão, mesmo nos que podem tomar decisões operacionais na condução dos processos.

É assim que, de um lado, e à semelhança do que se estipulava na Decisão Eurojust, exerce funções de governo superior e estratégico da PE um Colégio de Procuradores Europeus, enquanto, de outro, a orientação hierárquica operacional é cometida a câmaras permanentes de composição plurinacional.

Esta orientação inovadora sobre as funções hierárquicas prevista no Regulamento da PE, poderá, é certo, colocar grandes desafios operacionais, na medida em que, de uma maneira inédita, rompe a tradicional cadeia vertical de organização que caracteriza todos os modelos de MP³².

Tal inversão no sentido centralizador e originalmente vertical do modelo de organização da PE resultou, todavia, assumidamente, de uma imposição da Alemanha e da França.

Como reconhece um Procurador da República francês, referindo-se à vontade expressa das então Ministras da Justiça francesas e alemã, respectivamente, Christiane Taubira e Sabine Leutheusser-Scharrenberge, «[n]ós queríamos várias coisas, queríamos, primeiro, uma PE de estrutura colegial (...) A declaração franco-alemã era muito clara sobre este ponto: como contrapartida de uma organização colegial, como contrapartida da aplicação do direito nacional às investigações, nós estávamos dispostos a aceitar a transferência completa de competência (dos MP nacionais) em favor do Procurador Europeu»³³.

Temos, portanto, duas instituições europeias novas, que, convergindo num mesmo propósito, apesar das suas diferentes competências e estruturas, percorrem caminhos confluentes no que se refere à vontade de caracterização europeia dos estatutos dos seus membros: Procuradores Europeus e os MN.

³² Esta inovação constitui, de facto, uma revolução na forma como se encara a actividade do MP. Ao atribuir uma competência na condução de investigações a um órgão colectivo, o Regulamento da PE cria, simultaneamente, dificuldades ao apuramento de responsabilidades individuais nas decisões tomadas por tal órgão a nível processual. O mesmo se diga das questões relacionadas com as suspeições, ou impedimentos, que delas possam, em termos de validade, ou invalidade das fases processuais, resultar para o processo. Esta questão põe-se já, também, no nosso País, no âmbito das chamadas equipas mistas que intervêm em inquéritos criminais, sem que se determine, em rigor, quem é o titular do inquérito e quem é o responsável por cada parte e pelo todo.

³³ Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé — juillet-septembre, 2108, p. 650, Frédéric Baab, MN da França na Eurojust.

Divergem, porém, (ao menos por ora) no que respeita à importância dada à colegialidade (e autonomia) dos seus órgãos de governo e aos instrumentos legais com que se dispõem a enfrentar os seus desafios operacionais.

Temos, contudo, por certo, que, a prazo, a conjugação das experiências concorrentes protagonizadas por ambas as instituições levará a uma sua revisão estatutária ou, porventura, a uma sua unificação.

16. CONCLUSÃO

Procurámos dar uma panorâmica geral do sentido essencial do novo Regulamento da Eurojust no plano mais vasto da política de justiça da UE.

Concluímos, inevitavelmente, que há em tal reforma da Eurojust — bem como no Regulamento da PE — um desejo de dotar a União de um conjunto de órgãos que, mais ou menos unitariamente, permita a condução estratégica das investigações criminais transfronteiriças (ou não) relativas à criminalidade grave e organizada com impacto europeu.

Para além do que se dispõe nos artigos 85.º e 288.º do Tratado de Lisboa, só tal desígnio — e nenhuma necessidade prática inadiável — justificou, em rigor, afinal, a aprovação do novo Regulamento Eurojust, pelo menos, na forma que ele veio a adquirir.

Não nos competindo fazer um juízo sobre o sentido de tal reforma, não podemos, contudo, ignorar o carácter eminentemente político, mais do que técnico, que dela ressalta.

Saber se os tempos europeus e mundiais estão de feição a acolher e dar ânimo a esta orientação é matéria de adivinhação.

Veremos o que eles nos reservam.

Importa, todavia, estar atento à evolução da organização jurídica e judiciária europeia, que, verdadeiramente, nunca é vista pelos responsáveis nacionais — sejam eles políticos, ou judiciais — como uma opção política forte, mas tão só como escolhas anodidamente técnicas e motivadas apenas por um desejo (razoável, aliás) de maior eficiência e celeridade.