N.º 20/2022
JCC

Senhora Ministra da Justiça
Excelência:

Submeteu Vossa Excelência, nos termos dos artigos 44.º, alª a), e 46.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público[1], pedido de Parecer urgente ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República[2], referindo, para o efeito, o seguinte:

> «Nos termos do n.º 4 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia, a cada três anos deve proceder-se à substituição de um terço dos Procuradores Europeus.
>
> Por sorteio realizado no dia 20 de maio de 2019, ficou estabelecido que o Procurador Europeu nacional cumprirá um mandato de 3 anos, até julho de 2023, em cumprimento do disposto no artigo 2.º da Decisão de Execução do Conselho (UE) 2020/1117, de 27 de julho de 2020, que indicou os Procuradores Europeus. Trata-se de um mandato não renovável, como resulta da Decisão de Execução do Conselho (UE) 2019/598, de 9 de abril de 2019.
>
> Atento o *supra* exposto, comuniquei ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público, por carta datada de 20 de abril de 2022, que o Procurador Europeu nacional em exercício terminaria o seu mandato, não renovável, precisamente em julho de 2023, sendo por isso necessário desencadear procedimento

[1] Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto e, depois, alterado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

[2] Ofício n.º 7678/2022, de 28 de dezembro de 2022. O pedido de parecer foi distribuído ao relator por despacho de 29 de dezembro de 2022.

legal de seleção e indicação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu com a maior brevidade possível.

Nesse contexto, e de acordo com o n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, foram desencadeados procedimentos administrativos de seleção de candidatos nacionais ao cargo de Procurador Europeu pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, em cumprimento do artigo 16.º do referido Regulamento (UE) 2017/1939.

Com efeito, nos termos do n.º 1 do mencionado artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, *Compete ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público proceder à seleção e indicar ao membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada magistratura a Procurador Europeu, conforme os critérios identificados no artigo seguinte,* o que significa que o legislador nacional gizou um procedimento interno que tem por escopo dar cumprimento ao preceituado no artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939 quanto à nomeação dos Procuradores Europeus. Concretamente, a legislação em referência permite indicar, a final, três candidatos para o cargo de Procurador Europeu.

No âmbito do procedimento que então decorria, e por recebidas em 22 de junho de 2022 informações adicionais da Comissão Europeia sobre a seleção para o cargo em menção, foram estas remetidas aos Conselhos, através de Ofício do meu Gabinete datado de 1 de julho de 2022.

Sucede que, no decurso do procedimento de seleção, o Conselho Superior do Ministério Público apenas indicou ao membro do Governo responsável pela área da Justiça um candidato, através de comunicação de 20 de julho de 2022, enquanto o Conselho Superior da Magistratura, em um primeiro momento, não indicou qualquer candidato, por rejeição da única candidatura apresentada, que não cumpria o critério de elegibilidade atinente à experiência mínima de 20 anos como magistrado judicial, o que se retira da comunicação desse Conselho de 27 de julho de 2022.

Apurada a ausência de candidatos em número correspondente ao legalmente previsto (3+3), ou, sequer, número que cumprisse o disposto no referido artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939 (3), solicitei formalmente a ambos os Conselhos, através de carta datada de 09 de setembro de 2022, que pudessem diligenciar no sentido da indicação de magistrados em número que permita cumprir o que estabelece o n.º 1

do artigo 13.º da já citada Lei. A este propósito, convém notar que, no caso do Conselho Superior do Ministério Público, foi também salientado na mesma carta estar ainda em falta a deliberação do Conselho exigida pelo n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, concedendo ao candidato indicado autorização para o exercício do cargo, deliberação que veio a ser proferida em 21 de setembro de 2022 e posteriormente comunicada ao meu Gabinete, por ofício de 23 de setembro de 2022.

Em resposta à minha solicitação *supra* descrita, o Conselho Superior da Magistratura comunicou, em 12 de outubro de 2022, ter sido *deliberado abrir novo concurso para seleção dos candidatos à designação de Procurador Europeu*, enquanto o Conselho Superior do Ministério Público referiu, na sua comunicação já mencionada de 23 de setembro de 2022, que não abriria novo procedimento, por considerar *executadas todas as diligências que competem (...) envidar no sentido de dar cumprimento ao preceituado na Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro.*

Posteriormente, através de comunicação de 16 de dezembro de 2022, o Conselho Superior da Magistratura indicou ao meu Gabinete que, por deliberação de 15 de dezembro de 2022, o Conselho, tendo recebido duas candidaturas, rejeitou uma delas por falta de preenchimento de requisitos, e indicou o nome do outro candidato, por ter considerado, neste outro caso, reunidos os critérios de elegibilidade. No entanto, apenas no passado dia 20 de dezembro de 2022, e por solicitação deste Gabinete, o Conselho em menção remeteu ao meu Gabinete autorização para o exercício do cargo de Procurador Europeu, em cumprimento do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, pois que a autorização é necessária caso o candidato indicado por este Conselho venha a ser o escolhido pelo Comité de Seleção.

Considerando todo o exposto, encontram-se apenas indicados dois candidatos ao exercício das funções de Procurador Europeu nacional.

Ora, como foi anteriormente explanado, segundo a Lei que regula a matéria em análise, *Compete ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público proceder à seleção e indicar ao membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada magistratura a Procurador Europeu, conforme os critérios identificados no artigo 14.º*. Devendo seguir-se audição de tais candidatos na Assembleia da República, como determina o n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, por referência ao artigo 7.º-A da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e

pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia.

Relembra-se ainda que, segundo o n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939 *Cada Estado-Membro designa três candidatos para o cargo de Procurador Europeu de entre candidatos que sejam membros no ativo dos serviços do ministério público ou da magistratura judicial do Estado-Membro pertinente*.

Nestes termos, tendo presente a relevância da matéria e bem assim a circunstância de subsistirem dúvidas quanto à interpretação a dar à legislação nacional em menção e sua articulação com o teor do Regulamento (UE) 2017/1939, venho solicitar a V. Exa., ao abrigo do estatuído na alínea a) do artigo 44.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República se digne emitir parecer sobre a interpretação a dar a este regime jurídico, designadamente em relação às questões seguintes:

a) Considerando que, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, o Governo não pode ter qualquer intervenção no procedimento que conduz à indicação de três candidatos de cada uma das magistraturas, em um total de seis, a apresentar para audição à Assembleia da República, uma vez que a competência para o efeito pertence em exclusivo ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público, e atentando no facto de os referidos Conselhos não terem procedido à indicação da totalidade dos candidatos, havendo até entendimento por parte do Conselho Superior do Ministério Público de que não teria de desencadear procedimento concursal suplementar, coloca-se a questão de saber como pode ser interpretado o n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, sempre tendo em linha de conta o n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939, nas situações em que, aberto o procedimento para candidaturas ao exercício de funções de Procurador Europeu nacional, o número de candidatos selecionados for inferior ao legalmente previsto, concretamente três candidatos oriundos da Magistratura Judicial e três candidatos oriundos da Magistratura do Ministério Público;

b) Tomando em linha de conta o disposto no artigo 7.º-A da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, surge a questão sobre se o número de

candidatos a submeter a audição pela Assembleia da República pode ser inferior ao previsto no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro;

c) Atentando no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, e bem assim no n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939, há que aclarar se o direito aplicável permite ao Estado português designar candidatos para o cargo de Procurador Europeu nacional em número inferior a três;

d) No caso de se concluir pela necessidade de indicação pelos Conselhos de candidatos em número correspondente ao que resulta descrito no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, concretamente três candidatos indicados pelo Conselho Superior da Magistratura e três candidatos indicados pelo Conselho Superior do Ministério Público, ou, diversamente, for emitido parecer no sentido em que basta que os mesmos Conselhos indiquem um número total de três candidatos, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2017/1939, indaga-se sobre se o regime normativo deve ser interpretado no sentido de caber aos Conselhos abrir novos procedimentos concursais, a repetir até ao total preenchimento dos números definidos nesses normativos, ou se lhes assiste diretamente a faculdade de designar candidatos, ou se esta faculdade é supletiva apenas tendo lugar caso os procedimentos concursais complementares não originem o preenchimento total das vagas, sendo que, se estiver em causa a possibilidade de os Conselhos indicarem três e não seis candidatos, ainda haverá que elucidar como devem os candidatos ser distribuídos entre as magistraturas, uma vez que, nessa hipótese, o número, como se compreende, é ímpar.

e) Em suma, solicita-se ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República que indique a interpretação conforme aos dispositivos nacional e europeu».

Importa, pois, com a celeridade possível emitir parecer urgente relativo às referidas questões.

Antes, porém, iremos tecer algumas breves considerações iniciais sobre a Procuradoria Europeia, uma vez que pela novidade e especialidade deste novo órgão europeu são essenciais à boa compreensão e resposta às questões que

nos são colocadas. A falta de conhecimentos sobre a lógica, a estrutura e o funcionamento da Procuradoria Europeia e, mesmo, das obrigações gerais decorrentes do processo de integração europeia, poderá provocar interpretações mal conseguidas: Sem se saber o mínimo sobre aquilo que estamos a tratar, não podemos prosseguir.

I
A Procuradoria Europeia

A ideia de criar uma Procuradoria Europeia[3], enquanto órgão capaz de combater, com total independência e eficácia acrescida, as infrações lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, é, relativamente, antiga[4]. A criação legal e a implementação prática de um espaço de liberdade, segurança e justiça [arts. 67.º e ss. do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)], fruto da crescente integração europeia, provocou a erosão das fronteiras penais, em geral, consideradas como um dos últimos baluartes da soberania estadual[5]. Num espaço onde reina a liberdade de circulação (arts. 45.º e ss. do TFUE), as instâncias

[3] Este Conselho Consultivo já se pronunciou sobre questões remuneratórias relativas aos Procuradores Europeus Delegados no parecer n.º 4/2021, votado em 15 de abril de 2021 (também por nós relatado, que, nesta parte inicial, seguimos de perto) e no parecer complementar n.º 9/2021, votado em 15 de julho de 2021 (ambos inéditos).

[4] A doutrina sobre a Procuradoria Europeia é, mesmo entre nós, já considerável. A título exemplificativo, para além dos textos que serão citados *infra,* JOSÉ LUÍS LOPES DA MOTA, «A Constituição Europeia e a Questão do Procurador Europeu: a Eurojust, embrião de um futuro Procurador Europeu», *RMP,* 2004, 98, pp. 111 e ss.; ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *A Criminalidade Transnacional na União Europeia: um Ministério Público Europeu?,* Coimbra, Almedina, 2005, pp. 15 e ss.; MÁRIO FERREIRA MONTE, *O Direito Penal Europeu: de «Roma» a «Lisboa» subsídios para a sua legitimação,* Lisboa, Quid Juris, 2009, pp. 194 e ss.; JOANA AMARAL RODRIGUES, *Um Ministério Público Europeu: algures entre o otimismo e a resistência?,* Coimbra, Almedina, 2012, pp. 83 e ss.; SANDRA ELISABETE MILHEIRÃO ALCAIDE, *Âmbito de competência material da procuradoria europeia*, Lisboa, SMMP, 2015, pp. 19 e ss.; MARGARIDA SANTOS, *Para um (novo) Modelo de Intervenção Penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria-Europeia,* Lisboa, Rei dos Livros, 2016. pp. 225 e ss.; IDEM, «O quadro legislativo (substantivo) da Procuradoria Europeia – Algumas reflexões», AA.VV. *Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP,* Coimbra, Almedina, 2017, pp. 253 e ss.

[5] PEDRO CAEIRO, *Fundamento, Conteúdo e Limites da Jurisdição Penal do Estado: o caso Português,* Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 47 e ss. ou INÊS FERREIRA LEITE, *O conflito de Leis Penais: Natureza e Função do Direito Penal Internacional,* Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 210 e ss.; Daí a importância suplementar da subsidiariedade do direito penal Europeu: por todos, JOANA AMARAL RODRIGUES, *O Direito Penal Europeu e a dupla subsidiariedade; competência penal da União Europeia, condições do seu exercício e compatibilidade com o paradigma da proteção subsidiária de bens jurídicos*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 190 e ss.

formais de controlo não podem ser a única entidade com fronteiras territoriais. Se aqueles que cometem crimes se podem movimentar livremente, também elas devem ter as mesmas oportunidades de circulação. Uma coisa pressupõe, necessariamente, a outra. A criminalidade do século XXI, que aproveita a ausência ou a debilidade das fronteiras, não pode ser combatida com mecanismos de cooperação judiciária concebidos no decurso dos séculos XIX e XX[6].

Acresce que o combate aos crimes lesivos dos interesses financeiros da União, pela sua dimensão e efeitos, pode ser mais bem alcançado ao nível da União[7]. Confiar a luta contra as infrações lesivas dos seus interesses financeiros às autoridades dos Estados-Membros da União Europeia, para além da fragmentação dos procedimentos, será uma das causas da ineficácia e da impunidade atuais[8]. Isso mesmo foi, aliás, reconhecido, em 17 de julho de 2013, durante a apresentação da proposta de instituição da Procuradoria Europeia, pela vice-presidente VIVIANE REDING, comissária da UE responsável pela Justiça:

> «Os criminosos que exploram as lacunas da lei para se apropriarem do dinheiro dos contribuintes não devem ficar impunes por não dispormos dos instrumentos adequados para os levarmos a tribunal. Sejamos claros: Se nós, a UE, não protegermos o nosso orçamento federal, ninguém o fará por nós [...]»[9].

---

[6] Neste sentido, por exemplo, GIOVANNI KESSLER, «The EPPO's Contribution to the Protection of the EU Financial Interests», *in* Celina Nowak (Edited by), *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, Cedam, 2016, pp. 1 e s ss.

[7] Considerando 12 do Regulamento (UE) 2017/1939, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia. Na literatura jurídica, por exemplo, GIOVANNI KESSLER, *The EPPO's Contribution...,* p. 1 e s ss.

[8] A posição da Comissão Europeia revela falta de confiança na capacidade ou na vontade das autoridades nacionais no combate às fraudes lesivas dos interesses financeiros da União; neste sentido, VALSAMIS MITSILEGAS, «The European Public Prosecutor's Office Facing National Legal Diversity» *in* Celina Nowak (Edited by), *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, Cedam, 2016, p. 14.

[9] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_13_709 (última consulta em 2 de janeiro de 2023). No mesmo comunicado de imprensa, podia depois ler-se que: «a lógica da proposta relativa à Procuradoria Europeia é simples: se o orçamento é "federal" – ou seja, financiado por verbas provenientes de todos os Estados-Membros da UE e geridas segundo normas comuns –, é necessário dispor de instrumentos "federais", para o proteger eficazmente em toda a União. Atualmente, no que se refere ao combate à fraude contra a UE, existe uma grande desigualdade na proteção e na repressão no território da União. A taxa de êxito das ações penais relativas às infrações contra o orçamento da UE varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro, com uma média da UE de apenas 42,3 % (...). Muitos casos não serão objeto de qualquer ação penal, permitindo que os autores das fraudes continuem a explorar as lacunas legais e a apropriar-se do dinheiro dos cidadãos. Mesmo quando os casos são objeto de ação penal, é grande

De todo o modo, porventura pela sua extrema sensibilidade e complexidade prática (como bem demonstra o debate que a sugestão pelo *Corpus Juris*, a proposta pela Comissão Europeia e a implementação provocaram), malogrado o Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa[10], a Procuradoria Europeia apenas logrou consagração legal, ao nível dos tratados, no artigo 86.º do TFUE, na versão consolidada pelo Tratado de Lisboa: é essa a sua base atual legal.

Com efeito, segundo esta norma:

«1. A fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

Caso não haja unanimidade, um grupo de pelo menos nove Estados-Membros pode solicitar que o projeto de regulamento seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo no Conselho. Após debate, e havendo consenso, o Conselho Europeu, no

a disparidade entre os Estados-Membros em termos de taxa de condenações por infrações contra o orçamento da UE».

[10] Artigo III- 274.º do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa já dispunha que:

«1. A fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, pode ser instituída, por lei europeia do Conselho, uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

2. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União determinadas na lei europeia a que se refere o n.º 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a ação pública relativa a tais infrações.

3. A lei europeia a que se refere o n.º 1 define o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas atividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções.

4. O Conselho Europeu pode, em simultâneo ou posteriormente, adotar uma decisão europeia que altere o n.º 1, de modo a tornar as atribuições da Procuradoria Europeia extensivas ao combate contra a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, e que altere em conformidade o n.º 2 no que diz respeito aos autores e cúmplices de crimes graves que afetem vários Estados-Membros. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e após consulta à Comissão».

prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projeto ao Conselho, para adoção.

No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove Estados-Membros pretenderem instituir uma cooperação reforçada com base no projeto de regulamento em questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no n.º 2 do artigo 20.º do Tratado da União Europeia e no n.º 1 do artigo 329.º do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

2. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a ação pública relativa a tais infrações.

3. Os regulamentos a que se refere o n.º 1 definem o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas atividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções.

4. O Conselho Europeu pode, em simultâneo ou posteriormente, adotar uma decisão que altere o n.º 1, de modo a tornar as atribuições da Procuradoria Europeia extensivas ao combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, e que altere em conformidade o n.º 2 no que diz respeito aos autores e cúmplices de crimes graves que afetem vários Estados-Membros. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e após consulta à Comissão»[11].

Foi neste contexto, político e legislativo, que o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017[12] (que, não havendo

[11] Para um primeiro comentário a esta norma, ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *in* Manuel Lopes Porto/Gonçalo Anastácio (coordenadores), *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 449 e ss.

[12] Publicado no Jornal Oficial L 283/1, de 31 de outubro de 2017.

unanimidade, deu execução a uma cooperação reforçada[13] para a instituição da Procuradoria Europeia), criou condições legais para a sua efetiva implementação prática (art. 1.º).

Nos termos deste Regulamento:

> «Cabe à Procuradoria Europeia investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento contra os autores e seus cúmplices nas infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União previstas na Diretiva (UE) 2017/1371 e determinadas no presente regulamento. Para o efeito, a Procuradoria Europeia faz as investigações e pratica os atos próprios da ação penal, exercendo a ação pública perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros até que o processo seja arquivado» (art. 4.º).

Os Estados Membros participantes dessa cooperação reforçada[14] cederam, assim, uma parte considerável da sua soberania penal, transferindo para a Procuradoria Europeia as funções de promoção e de prossecução processual das infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia[15], considerados como um bem jurídico genuinamente europeu (o julgamento continua a ser feito perante os tribunais nacionais)[16]. Para esse efeito, a fim de garantir a maximização da investigação e da perseguição criminal dessas infrações penais:

> «1. A Procuradoria Europeia é independente. O Procurador-Geral Europeu, os Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos, os Procuradores Europeus, os Procuradores Europeus Delegados, o Diretor Administrativo e os membros do pessoal da Procuradoria Europeia atuam no interesse da União no seu conjunto, tal como definido pela lei,

---

[13] Os considerandos iniciais explicam a origem desta opção. Para as suas consequências práticas, cfr. COSTANZA DI FRANCESCO MAESA, «Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation: EPPO's Added Value and the Possibility to Estend Its Competence», *eurcrim*, 2017, 3, p. 156 e ss.; sobre a natureza das cooperações reforçadas, JONATAS E. M. MACHADO, *Direito da União Europeia,* Coimbra, Gestlegal, 2018, pp. 104 e ss.

[14] Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal, República Checa e Roménia.

[15] Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal

[16] GIOVANNI KESSLER, *The EPPO's Contribution*..., p. 2; MARGARIDA SANTOS, *Para um (novo) Modelo de Intervenção Penal*..., p. 211 e ss.

não devendo, no desempenho das funções que lhes são cometidas por força do presente regulamento, nem pedir nem receber instruções de qualquer pessoa estranha à Procuradoria Europeia, qualquer Estado-Membro da União Europeia ou qualquer instituição, órgão ou organismo da União. Os Estados-Membros da União Europeia e as instituições, órgãos e organismos da União respeitam a independência da Procuradoria e não tentam influenciá-la no exercício das suas funções.

2. A Procuradoria Europeia responde perante o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão pelas suas atividades gerais, apresentando relatórios anuais em conformidade com o artigo 7.º» (art. 6.º).

A independência da Procuradoria Europeia, igualmente sublinhada nos considerandos do Regulamento[17], reconhecida por todos os Estados Membros[18], é uma *conditio sine qua non* do integral desempenho das funções que lhe são confiadas[19]. Se não der garantias de independência, a própria legitimidade de Procuradoria Europeia estará posta em causa[20].

Trata-se de uma:

---

[17] Considerandos 16, 17, mas também 41 e 69 e, como veremos, no artigo 96.º, n.º 7.

[18] MARIA JOÃO ANTUNES/NUNO BRANDÃO, «EPPO Independence and accoutability», *in* Katalin Ligeti/Maria João Antunes/Fabio Giuffrida (edited by), *The European Public Prosecutor's office at Launch: adapting national systems, transforming Eu criminal Law*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 17.

[19] GIOVANNI KESSLER, *The EPPO's Contribution*..., p. 3; ANTONIO MARTÍNEZ SANTOS, «El Estatuto de independencia de la fiscalía europea y sus garantías», in Lorena Bachmaier Winter (coord), *La Fiscalía Europeia*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 28 e ss.; JORGE A. ESPINA RAMOS, «La Relación entre Eurojust y la Oficina de la Fiscalía Europea» *in* Lorena Bachmaier Winter (coord), *La Fiscalía Europeia*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 132; M.ª ÁNGELES PÉREZ MARÍN, «Instrumentos Orgánicos de Cooperación Judicial: En Especial, la Fiscalía Europea», *in* RODRIGO MIGUEL BARRIO (coordinador) *Espacio Judicial Europeo Y Proceso Penal*, Madrid, Tecnos, 2018, p. 41; entre nós, ANTÓNIO CLUNY, «A Independência da Procuradoria Europeia: um Marco na Cultura Judiciária da Europa», *in* Maria João Antunes (organização), *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 163 e ss.; JOSÉ P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, «O Estatuto da Procuradoria Europeia e os estatutos dos Ministério Públicos dos Estados-Membros da União Europeia: standards mínimos de (máxima) independência, (máxima) imparcialidade e (máxima) integridade. Esperança, ansiedade e pânico na instituição da Procuradoria Europeia: crónica de uma metamorfose anunciada», *RMP*, 2015, 144, pp. 81 e ss. ou SANDRA ELISABETE ALCAIDE, «A Representação de Portugal na Futura Procuradoria Europeia e a Necessidade de Adaptar o Estatuto do Ministério Público», *RMP*, 2018, 155, pp. 119 e ss.

[20] CHRISTOPH BURCHARD [HANS-HOLGER HERRNFELD/DOMINIKBRODOWSKI/CHRISTOPHBURCHARD, *European Public Prosecutor's Office: Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') Article-by-Article Commentary,* Baden-Baden, Nomos, 2021, p. 105].

> «independência *ad extra*, ou seja, externa, que a proteja de interferências que possam vir de outros órgãos, instituições e Estados. Mas a proteção da independência, como característica definidora desse órgão, como instrutor, é levantada a partir de duas perspetivas possíveis, qual seja, proibir a própria Procuradoria Europeia - e os Procuradores que a compõem - de aceitar recomendações que afetem diretamente a sua independência e impondo às instituições e aos Estados um dever de abstenção que os obrigue a respeitar a independência da Procuradoria Europeia»[21].

Mesmo assim, apesar desta independência, em virtude do princípio da cooperação leal, plasmado no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE)[22]:

> «As autoridades nacionais competentes auxiliam e apoiam ativamente as investigações e ações penais a cargo da Procuradoria Europeia. Todas as ações e procedimentos que se insiram no âmbito de aplicação do presente regulamento pautar-se-ão pelo princípio da cooperação leal» (art. 5.º, n.º 6).

Todas as autoridades nacionais, incluindo o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, seja qual for o seu

---

[21] M.ª ÁNGELES PÉREZ MARÍN, *Instrumentos Orgánicos*..., p. 41 (tradução do relator). É a seguinte a redação original: «independencia ad extra, esto es, externa, que lo protege de las injerencias que pudieran provenir de otros órganos, de las instituciones e de los Estados. Pero la protección de la independencia, como característica definidora de este órgano, en tanto que instructor, se plantea desde las dos perspectivas posibles, es decir, prohibiendo a la própria Fiscalía – y a los Fiscales que la componem – que puedan aceptar recomendaciones que directamente incidan en su independencia e imponiendo as las instituciones, y a los Estados, un deber de abstención que les obliga a respetar la independencia de la Fiscalía Europea».

[22] É a seguinte a redação do referido artigo:

«Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União.

Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União». Sobre este princípio, FAUSTO QUADROS, *in* Manuel Lopes Porto/Gonçalo Anastácio (coordenadores), *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 35 ou, agora, RUI TAVARES LANCEIRO, *O Princípio da Cooperação Leal e a Administração - A Europeização do Procedimento de Ato Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2019.

papel no que concerne à implementação e funcionamento da Procuradoria Europeia, devem cooperar com ela (art. 117.º do Regulamento)[23].

1. A escolha da figura jurídica do Regulamento para a instituição da Procuradoria Europeia (art. 86.º, n.º 1, TFUE) não é indiferente. Para além de ter caráter geral, o Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados Membros (art. 288.º TFUE e art. 8.º, n.º 4, CRP). Significa isto que a sua aplicabilidade depende, apenas, do preenchimento das condições de validade e de vigência da norma da União e que:

> «os seus destinatários não podem adaptar o seu conteúdo e o sentido das suas prescrições ao ordenamento jurídico interno e que beneficia de uma presunção de autossuficiência normativa»[24].

Desde que o Regulamento seja *per si* suficiente e preciso[25], qualquer outra pessoa pode invocá-lo contra qualquer intervenção da União (*maxime* da Procuradoria Europeia[26]) ou dos Estados Membros, excluindo que estes possam «adotar medidas que tenham por objeto modificar o seu alcance ou aditar algo às suas disposições»[27].

Só não será assim nos casos em que o próprio Regulamento preveja a adoção de atos delegados ou de execução ou, expressa ou mesmo

---

[23] CHRISTOPH BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office…*, p. 32.

[24] MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES *in* Manuel Lopes Porto/Gonçalo Anastácio (coordenadores), *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 1029; sobre a figura do Regulamento, na doutrina nacional, IDEM, *Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência,* Coimbra, Almedina, 2010, p. 338 e ss.; ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 474; FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia: direito constitucional e Administrativo da União Europeia,* Coimbra, Almedina, 2013, pp. 464 e ss.

[25] MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União…*, p. 340; JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Direito Comunitário*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, 2, p. 100.

[26] Como refere FAUSTO DE QUADROS, «A natureza obrigatória do regulamento abrange todas as suas disposições. Quer dizer que ele se impõe, através de todas as disposições que dele fazem parte e em todos os seus elementos acima referidos, a todos os órgãos e instituições da União (a começar pelo seu autor), aos Estados-membros e aos particulares» (*Direito da União Europeia*…, p. 465); na mesma linha JONATAS E. M. MACHADO refere que «a partir do momento em que são publicados no JOUE e entram em vigor, os regulamentos são obrigatórios em todo o seu conteúdo, vinculando entidades públicas e privadas, nacionais ou europeias» (*Direito da …,* p. 235).

[27] MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União*…, p. 339; ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Manual de Direito*…, p. 475.

implicitamente, habilite os Estados Membros a adotar as medidas de aplicação legislativas, regulamentares, administrativas e financeiras que sejam necessárias à sua efetiva aplicação[28].

O Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro, vincula, assim, os Estados Membros que participam na cooperação reforçada para instituição da Procuradoria Europeia (e as diversas entidades jurídicas em que eles se decompõem – art. 117.º), mas também todos os órgãos e instituições da União e os particulares: na delimitação do seu artigo 1.º, ele estabelece normas relativas ao funcionamento da Procuradoria Europeia. É ai que devem, portanto, ser, em princípio, procuradas as soluções para as questões que nos que são colocadas, *maxime* a de saber quantos candidatos a Procurador Europeu deverá Portugal indicar.

2. A Procuradoria Europeia é um órgão indivisível da União e funciona como entidade única, composta por um nível central e por um nível descentralizado. O nível central é constituído pelo Colégio, as Câmaras Permanentes, o Procurador-Geral Europeu, os Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos, os Procuradores Europeus e o Diretor Administrativo e o nível descentralizado é constituído pelos Procuradores Europeus Delegados, localizados nos Estados-Membros.

Com a criação deste novo órgão (que se afasta da lógica da Eurojust e se aproxima da lógica do Tribunal Penal Internacional[29]), passou-se da fase do reconhecimento mútuo ou da cooperação judiciária horizontal para a integração vertical[30] e a consequente criação de um espaço judiciário único onde as provas começam a circular livremente (art. 37.º, n.º 1, do Regulamento). Embora as soluções afinal consagradas não sejam tão ambiciosas quanto o projeto inicial apresentado pela Comissão Europeia[31], a verdade é que, ainda assim, se trata de

---

[28] MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União*..., p. 340.

[29] Para as principais diferenças entre ambos, HELMUT SATZGER, «La Fiscalía Europea y su coordinación com las fiscalías nacionales: en pro de un modelo de complementariedad» *in* Lorena Bachmaier Winter (coord), *La Fiscalía Europeia*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 83 e ss.; para a complementaridade do Tribunal Penal Internacional, cfr. entre nós, ANA LUÍSA RIQUITO, «O Direito Internacional Penal Entre o Risco de Cila e o de Caríbdes (a complementaridade do Tribunal Penal Internacional)», AA.VV. *O Tribunal Penal Internacional e a Ordem Jurídica Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pp. 159 e ss.

[30] VALSAMIS MITSILEGAS, *The European Public Prosecutor's*..., p. 14; FILIPO SPIEZIA, «The European Public Prosecutor's Office», *eucrim,* 2018, 2, p. 131; ROSARIA SICURELLA, «The Material Scope of the EPPO: A Critical Overview of the Treaty Provisions and Draft Proposals» *in* Celina Nowak (Edited by), *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, Cedam, 2016, p. 127.

[31] O artigo 25.º, n.º 1, do Projeto apresentado pela Comissão europeia dizia expressamente que: «para efeitos de inquéritos e ações penais conduzidos pela Procuradoria Europeia, o território

uma entidade *supranacional*. Em vez de estreitar a cooperação entre os Estados Membros, surgiu um novo órgão da União.

2.1. Os Procuradores Europeus (um por cada Estado-Membro participante nesta cooperação reforçada), apesar de serem membros do colégio da Procuradoria Europeia, servem de ligação com o respetivo Estado-Membro, supervisionando, em regra, as investigações que aí estão a decorrer[32].

Assim, segundo o Regulamento, os Procuradores Europeus têm, desde logo, as seguintes funções:

> «1. Em nome das Câmaras Permanentes e em conformidade com as instruções que delas tiverem recebido nos termos do artigo 10.º, n.ºs 3, 4 e 5, os Procuradores Europeus supervisionam as investigações e ações penais pelas quais são responsáveis os Procuradores Europeus Delegados competentes nos respetivos Estados-Membros de origem. Os Procuradores Europeus apresentam sumários dos processos sob sua supervisão e, sempre que aplicável, propostas de decisões a tomar pelas referidas Câmaras, com base nos projetos de decisão elaborados pelos Procuradores Europeus Delegados.
> Sem prejuízo do artigo 16.º, n.º 7, o regulamento interno da Procuradoria Europeia prevê um mecanismo de substituição entre Procuradores Europeus no caso de o Procurador Europeu supervisor estar temporariamente ausente ou por outras razões impedido de exercer as funções de Procurador Europeu. O Procurador Europeu substituto pode exercer quaisquer funções de Procurador Europeu, excetuando-se a possibilidade de conduzir uma investigação prevista no artigo 28.º, n.º 4.
> 2. Um Procurador Europeu pode solicitar, a título excecional e por motivos relacionados com o volume de serviço resultante do número de investigações e ações penais no Estado-Membro de origem do Procurador Europeu, ou com um conflito pessoal de interesses, que a supervisão de investigações e ações penais de processos específicos dirigidos por Procuradores Europeus Delegados no seu Estado-Membro

---

dos Estados-Membros da União é considerado uma área jurídica única, na qual a Procuradoria Europeia pode exercer a sua competência» [COM(2013) 534 final]; na literatura para as diferenças entre o projeto e a versão final: HELMUT SATZGER, *La Fiscalía Europea* ..., p. 91; VALSAMIS MITSILEGAS, *The European Public Prosecutor's*..., pp. 14 e ss.; ALEXANDRE MET-DOMESTICI, «The EPPO at the European Level: Institutional Layout and Consequences on the Links With the National level» *in* Celina Nowak (Edited by), *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, Cedam, 2016, pp. 41 e ss.

[32] CHRISTOPH BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*..., pp. 91 e 95.

de origem seja atribuída a outros Procuradores Europeus, sob reserva do acordo destes últimos. O Procurador-Geral Europeu decide sobre o pedido com base no volume de serviço de um Procurador Europeu. Em caso de conflito de interesses que diga respeito a um Procurador Europeu, o Procurador-Geral Europeu defere o pedido. O regulamento interno da Procuradoria Europeia estabelece os princípios que regem essa decisão e o procedimento aplicável à subsequente atribuição dos processos em causa. O artigo 28.º, n.º 4, não é aplicável às investigações e ações penais supervisionadas nos termos do presente número.

3. Num caso concreto e em conformidade com o direito nacional aplicável e com as instruções dadas pela Câmara Permanente competente, os Procuradores Europeus supervisores podem dar instruções ao Procurador Europeu Delegado competente, quando tal for necessário para a direção eficiente da investigação ou ação penal, no interesse da justiça ou a fim de assegurar o funcionamento coerente da Procuradoria Europeia.

4. Caso o direito nacional de um Estado-Membro preveja a fiscalização interna de determinados atos no âmbito da estrutura de um ministério público nacional, a fiscalização desses atos tomados pelo Procurador Europeu Delegado recai nas competências de supervisão do Procurador Europeu supervisor de acordo com o regulamento interno da Procuradoria Europeia, sem prejuízo das competências da Câmara Permanente em matéria de supervisão e acompanhamento.

5. Os Procuradores Europeus funcionam como ligação e canal de informação entre as Câmaras Permanentes e os Procuradores Europeus Delegados nos respetivos Estados-Membros de origem. Acompanham o cumprimento das funções da Procuradoria Europeia nos respetivos Estados-Membros, em estreita consulta com os Procuradores Europeus Delegados, e asseguram, em conformidade com o presente regulamento e com o regulamento interno da Procuradoria Europeia, que todas as informações pertinentes sejam fornecidas pela Procuradoria Central aos Procuradores Europeus Delegados e vice-versa» (art. 12.º).

Para além destas importantes funções, de supervisão das investigações (n.ºs 1 e 4), de articulação entre as Câmaras Permanentes e os Procuradores Europeus Delegados (n.º 5) e, mesmo, de dar as instruções necessárias à direção eficiente da investigação ou, mesmo, da ação penal em causa (n.º 3):

«4. Em casos excecionais, e depois da aprovação da Câmara Permanente competente, o Procurador Europeu supervisor pode tomar a decisão fundamentada de conduzir pessoalmente a investigação, executando pessoalmente as medidas da investigação e outras medidas ou dando instruções às autoridades competentes no seu Estado-Membro, quando tal se afigurar indispensável no interesse da eficiência da investigação ou da ação judicial com fundamento num ou mais dos seguintes critérios:

a) A gravidade da infração, considerando, em particular, as suas eventuais repercussões a nível da União;

b) Se a investigação for relativa a funcionários e outros agentes da União Europeia ou membros das instituições da União;

c) Em caso de falha no mecanismo de redistribuição previsto no n.º3.

Em tais circunstâncias excecionais, os Estados-Membros devem garantir que o Procurador Europeu tem o direito de ordenar ou requerer medidas de investigação e outras medidas e que tem todos os poderes, responsabilidades e obrigações de um Procurador Europeu Delegado em conformidade com o presente regulamento e com o direito nacional. As autoridades nacionais competentes e os Procuradores Europeus Delegados ligados ao processo são informados, sem demora injustificada, da decisão tomada ao abrigo do presente número» (art. 28.º, n.º 4).

Os Procuradores Europeus, apesar de, ao contrário dos Procuradores Europeus Delegados, não continuarem a ser membros no ativo da magistratura do ministério público ou da magistratura judicial dos Estados-Membros que os designam (art. 17.º, n.º 2, do Regulamento), devem ter os mesmos poderes, responsabilidades e obrigações de um Procurador Europeu Delegado[33]. De modo a assegurar a sua total fidelidade à Procuradoria Europeia[34], eles são contratados como agentes temporários da União (art. 96.º, n.º 2, do Regulamento) perdendo a qualidade de membros ativos da respetiva magistratura. Daí que os Estados-

[33] Na literatura jurídica, HANS-HOLGER HERRNFELD, *in* HANS-HOLGER HERRNFELD/DOMINIK BRODOWSKI/CHRISTOPHBURCHARD, *European Public Prosecutor's Office: Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, Nomos, 2021, p. 259; do mesmo Autor, «Implementation of the EPPO Regulation: a Perspective from Geermany», *in* Katalin Ligeti/Maria João Antunes/Fabio Giuffrida (edited by), *The European Public Prosecutor's office at Launch: adapting national systems, transforming Eu criminal Law*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 151.

[34] Nos termos do artigo 96.º, n.º 7, do Regulamento «Os Procuradores Europeus [...] Delegados não recebem, no exercício das suas competências de investigação e ação penal, outras ordens, diretrizes ou instruções além das que são expressamente previstas no artigo 6.º».

Membros participantes tenham que assegurar a manutenção integral daqueles poderes, permitindo-lhes avocar a investigação e agir como se fossem Procuradores Europeus Delegados.

II

A nomeação dos Procuradores Europeus segundo o direito Europeu

1. De modo a garantir a independência da Procuradoria Europeia[35], a escolha e subsequente nomeação dos Procuradores Europeus obedece a um rigoroso e complexo regime, partilhado entre os Estados Membros e a União Europeia[36]: cada Estado Membro indica três candidatos, que são submetidos ao escrutino de um comité internacional composto por 12 pessoas, que emite parecer sobre a sua adequação ao exercício das funções de Procurador Europeu[37] e um deles é, depois, escolhido e nomeado como tal, por decisão do Conselho[38], tomada por maioria simples.

---

[35] Naquilo que nos interessa o considerando (40) refere, justamente, que: «O procedimento de nomeação [...] dos Procuradores Europeus deverá garantir a sua independência [...]». Na literatura jurídica nacional, no mesmo sentido, MARIA JOÃO ANTUNES e NUNO BRANDÃO referem, justamente, que o processo de seleção visa impedir que as pessoas nomeadas sejam colocadas numa posição de subordinação ou vulnerabilidade relativamente a terceiros que podem ter interesse em influenciá-los (*EPPO Independence* ..., p. 18). Na mesma linha, já na doutrina estrangeira CHRISTOPH BURCHARD (*European Public Prosecutor's Office*..., p. 91) refere que a independência da Procuradoria Europeia deve ser salvaguardada pelos procedimentos de nomeação, pelas regras de *tenure* e de conflitos de interesses.

[36] O mesmo considerando (40), refere depois que «[...] A sua legitimidade [isto é, a legitimidade dos Procuradores Europeus] deverá decorrer das instituições da União envolvidas no processo de nomeação [...]» (interpolado nosso).

[37] Segundo o considerando (41): «[...] A competência para estabelecer as regras internas do comité de seleção e nomear os seus membros deverá ser conferida ao Conselho, com base numa proposta da Comissão. Essa competência de execução refletirá os poderes específicos conferidos ao Conselho nos termos do artigo 86.º do TFUE e a natureza específica da Procuradoria Europeia, que continuará a estar firmemente integrada nas estruturas jurídicas nacionais e a ser, simultaneamente, um órgão da União» [...]». Na literatura jurídica, ANTONIO MARTÍNEZ SANTOS, *El Estatuto de independencia*..., pp. 38/9. Este painel é semelhante ao comité que dá «parecer sobre a adequação dos candidatos ao exercício das funções de juiz ou de advogado-geral do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, antes de os Governos dos Estados-Membros procederem às nomeações» previsto no artigo 255.º do TFUE.

[38] Atento o considerando (42) «Cada Estado-Membro deverá designar três candidatos para o cargo de Procurador Europeu, o qual deverá ser selecionado e nomeado pelo Conselho. Para assegurar a continuidade do trabalho do Colégio, deverá proceder-se à substituição parcial de um terço dos Procuradores Europeus de três em três anos. Deverá ser conferida ao Conselho a

Com efeito, nos termos do Artigo 16.º do Regulamento («Nomeação e cessação de funções dos Procuradores Europeus»:

> «1. Cada Estado-Membro designa três candidatos para o cargo de Procurador Europeu de entre candidatos que:
> a) Sejam membros no ativo dos serviços do ministério público ou da magistratura judicial do Estado-Membro pertinente;
> b) Ofereçam todas as garantias de independência; e
> c) Possuam as habilitações necessárias para serem nomeados para o exercício das mais altas funções judiciais ou de ministério público nos seus Estados-Membros e tenham experiência prática relevante dos sistemas jurídicos nacionais, de investigações financeiras e de cooperação judiciária internacional em matéria penal.
> 2. Após receção de parecer fundamentado do comité de seleção referido no artigo 14.º, n.º 3, o Conselho seleciona e nomeia um dos candidatos para o cargo de Procurador Europeu do Estado-Membro em causa. Se o comité de seleção considerar que um candidato não preenche as condições exigidas para desempenhar as funções de Procurador Europeu, o Conselho fica vinculado por esse parecer.
> 3. O Conselho, deliberando por maioria simples, seleciona e nomeia os Procuradores Europeus para um mandato de seis anos, não renovável. O Conselho pode decidir prorrogar o mandato por três anos, no máximo, no final do mandato de seis anos.
> 4. De três em três anos, procede-se à substituição de um terço dos Procuradores Europeus. O Conselho, deliberando por maioria simples, adota um regime transitório de nomeação dos Procuradores Europeus para o primeiro mandato e durante o mesmo.

---

competência para adotar um regime transitório de nomeação dos Procuradores Europeus para o primeiro mandato e durante o mesmo. Essa competência de execução reflete o poder do Conselho para selecionar e nomear Procuradores Europeus. Tal justifica-se igualmente pela natureza específica dos Procuradores Europeus, que estão associados aos respetivos Estados-Membros ao mesmo tempo que são membros do Colégio, e, de um modo mais geral, pela natureza específica da Procuradoria Europeia, seguindo a mesma lógica subjacente à competência de execução atribuída ao Conselho para estabelecer as regras internas do comité de seleção e nomear os seus membros. O Conselho deverá ter em consideração a diversidade geográfica dos Estados-Membros quando decidir proceder à substituição parcial de um terço dos Procuradores Europeus durante o período do seu primeiro mandato». Ao contrário dos juízes ou advogados gerais que são nomeados pelos Governos dos Estados Membros (artigos 253.º e 254.º do TFUE), os Procuradores Europeus, reforçando a independência da Procuradoria Europeia, são nomeados pelo Conselho. Na doutrina, ANTONIO MARTÍNEZ SANTOS, *El Estatuto de independencia*..., p. 39.

> 5. A pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão, o Tribunal de Justiça pode demitir um Procurador Europeu se concluir que este deixou de poder exercer as suas funções ou cometeu falta grave.
> 6. Se um Procurador Europeu pedir a exoneração, for demitido ou abandonar o cargo por qualquer outro motivo, este é preenchido sem demora nos termos do procedimento previsto nos n.ºs 1 e 2. Se exercer também as funções de Procurador-Geral Europeu Adjunto, o Procurador Europeu em causa é automaticamente exonerado das referidas funções.
> 7. Aquando da nomeação de cada Procurador Europeu, o Colégio designa um dos Procuradores Europeus Delegados do mesmo Estado-Membro para substituir o Procurador Europeu que esteja impedido de exercer as suas funções ou tenha abandonado o cargo nos termos dos n.ºs 5 e 6.
> Nos casos em que o Colégio considere que é necessária uma substituição, a pessoa designada exerce como Procurador Europeu interino até à substituição ou regresso do Procurador Europeu, por um período não superior a três meses. Se necessário, o Colégio pode, a pedido, prorrogar esse período. Os mecanismos e formas de substituição temporária são estabelecidos no regulamento interno da Procuradoria Europeia.

Desta forma, o legislador europeu tornou claro o processo internacional de recrutamento e de nomeação dos Procuradores Europeus. Da leitura da norma, «obrigatóri[a] em todos os seus elementos e diretamente aplicável» (art. 288.º TFUE), resulta evidente que cada Estado-Membro participante deverá designar três candidatos, de modo a que, uma vez admitidos pelo comité internacional, o Conselho possa, livremente, escolher um deles. As obrigações europeias dos Estados-Membros só estarão cumpridas com a indicação de três candidatos, efetivamente, elegíveis ao cargo de Procurador Europeu. Não basta indicar um ou dois. Têm que ser três e todos eles em condições ideais de elegibilidade. Como bem sublinha CHRISTOPH BURCHARD:

> «O processo de seleção e nomeação é regulado nos n.ºs 1 e 2. O n.º 1 exige que os Estados-Membros indiquem três candidatos, que reúnam os requisitos enunciados no n.º 1, para o cargo de Procurador Europeu. A nomeação de três (não apenas um ou dois) candidatos destina-se a dar ao Conselho a possibilidade de uma escolha efetiva e a permitir que o painel sugira o candidato mais qualificado para o cargo de Procurador

> Europeu de um determinado Estado-Membro. Portanto, os Estados-Membros devem nomear três candidatos adequados e qualificados; Os Estados-Membros não podem nomear candidatos *pró-forma* ou simbólicos que não tenham hipóteses realistas de serem nomeados Procuradores Europeus pelo Conselho. Com efeito, se o painel verificar que um candidato não preenche os requisitos para Procurador Europeu, ou se um candidato retirar a sua candidatura, não se verificam os requisitos processuais do n.º 1»[39].

Na verdade, só assim se garante que o Conselho (que é livre de seguir ou não o parecer do comité internacional) pode escolher o candidato que repute mais qualificado para o exercício do cargo de Procurador Europeu. Se os Estados-Membros pudessem indicar menos candidatos, a escolha do Conselho estava limitada ou, se apenas fosse indicado um, mesmo excluída, limitando-se, nesse caso, a ratificar as escolhas dos Estados-Membros, suscitando dúvidas sobre a efetiva independência dos candidatos e, em consequência da «integridade e legitimidade da própria procuradoria Europeia»[40]. Em suma, os Estados-Membros têm que indicar três candidatos. Só assim se garante a fiabilidade do processo internacional de escolha e nomeação dos Procuradores Europeus.

Para além da interpretação do Regulamento isso mesmo resulta ainda da Decisão de Execução (UE) 2018/1696 do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa às regras internas do comité de seleção previsto no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento[41], onde, mais uma vez, se destaca que «o procedimento de seleção [...] dos procuradores europeus deverá ser um elemento fundamental para garantir a sua independência»[42].

Com efeito, segundo essas regras internas:

---

[39] *European Public Prosecutor's Office*..., p. 119. Tradução do relator. É a seguinte a redação original: «The selection and appointment process is regulated in paragraphs 1 and 2. Paragraph 1 requires that the Member States nominate three candidates, who satisfy the requisites listed in paragraph 1, for the position of European Prosecutor. The nomination of three (not only one or two) candidates is to give the Council an actual choice, and it is to enable the selection panel to suggest the candidate best qualified for the office of European Prosecutor of a certain Member State. Therefore, the Member States have to nominate three suitable and qualified candidates; Member States may not nominate pro forma or token candidates, who have no realistic chance of being appointed by the Council as European Prosecutors. Indeed, if the selection panel finds that a nominee does not satisfy the requisites for European Prosecutor, or if a nominee withdraws his/her candidacy, the procedural requirements of paragraph 1 are not met».

[40] CHRISTOPH BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*..., p. 105.

[41] Publicada no Jornal Oficial L 282/8, de 12 de novembro de 2018.

[42] Considerando (3).

> «Caso um candidato designado retire a sua candidatura antes da audiência ter lugar, o comité de seleção solicita, através do seu secretariado, que o Estado-Membro em causa designe um novo candidato». E,
> «Caso os candidatos designados não preencham as condições previstas no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2017/1939, o comité de seleção solicita, através do seu secretariado, que o Estado-Membro em causa designe um número correspondente de novos candidatos» (VI.2 e VII.2, respetivamente).

Deste modo, torna-se ainda mais claro que os Estados-Membros estão obrigados a indicar três candidatos que a) sejam membros no ativo dos serviços do ministério público ou da magistratura judicial do Estado-Membro pertinente; b) que ofereçam todas as garantias de independência; e que c) possuam as habilitações necessárias para serem nomeados para o exercício das mais altas funções judiciais ou de Ministério Público nos seus Estados-Membros e tenham experiência prática relevante dos sistemas jurídicos nacionais, de investigações financeiras e de cooperação judiciária internacional em matéria penal.

É certo que esta norma foi depois suavizada pela Decisão de Execução (UE) 2020/1008 do Conselho, de 9 de julho de 2020[43], que alterou a referida Decisão de Execução (UE) 2018/1696, uma vez que «Na regra VII. 2 do anexo da Decisão de Execução (UE) 2018/1696, [foi] inserido o seguinte parágrafo logo após o segundo parágrafo:

> «A título de exceção ao segundo parágrafo do presente ponto e à regra VI.2, segundo parágrafo, sempre que estiver suficientemente demonstrado que é objetivamente impossível para um Estado-Membro encontrar um terceiro candidato elegível num prazo razoável, apesar de ter envidado todos os esforços necessários para o efeito, e tendo em conta as circunstâncias excecionais nesse Estado-Membro, o comité de seleção pode, após consulta ao Estado-Membro em causa e apresentando fundamentação suficiente, apresentar o seu parecer fundamentado ao Conselho sobre apenas dois candidatos elegíveis».

De todo o modo, como resulta da sua própria letra («A título de exceção ao segundo parágrafo do presente ponto e à regra VI.2, segundo parágrafo») e,

[43] Publicada no Jornal oficial LI 221/1, de 10 de julho de 2020.

mesmo, da simples sequência lógica desta norma, esta amenização da regra inicial (obrigação de submeter três candidatos ao Conselho para escolha de um deles) só funciona quando algum ou alguns dos candidatos iniciais tenham sido excluídos pelo comité internacional ou retirado a sua candidatura. Só então o Estado-Membro poderá demonstrar que, apesar de ter realizado todas as diligências necessárias, foi objetivamente impossível encontrar outro candidato elegível, de modo a submeter três candidatos à decisão do Conselho. Não é possível invocar, *ab initio*, a impossibilidade de designar candidatos em número e em qualidade suficientes. Como já se referiu, isso será cercear as possibilidades de escolha do Conselho, a quem cabe a última palavra, colocando em causa todo o processo de seleção e, logo, a legitimidade da própria Procuradoria Europeia. Portugal não pode participar, *ex voluntate*, na instituição da Procuradoria Europeia e, depois, violar as suas regras, *maxime* as previstas para a nomeação dos Procuradores Europeus.

III

A indicação dos Procuradores Europeus segundo o direito interno

O Regulamento que instituiu a Procuradoria Europeia (como já referimos vinculativo, nos termos do art. 288.º do TFUE[44]) fixou, assim, os principais traços do processo de escolha e de nomeação internacional dos procuradores europeus.

Deixou, todavia, espaço para o legislador nacional regular o procedimento interno, inerente à indicação pelo Estado-Membro dos três candidatos que tem a obrigação de indicar, a fim de que, uma vez admitidos pelo comité de seleção internacional, o Conselho possa, livre de qualquer influência nacional, escolher um deles. Como não podia deixar de ser, o Regulamento apenas impõe que cada Estado-Membro indique três candidatos que estejam, insistimos, em condições de exercer as relevantes funções de Procurador Europeu e que, portanto, não sejam putativos.

O procedimento interno subjacente à designação dos três candidatos de cada Estado-Membro já é matéria do legislador nacional, competindo-lhe, ao

[44] *Supra,* I.1.

abrigo do princípio da cooperação leal, adotar todas as medidas que «facilitam à União o cumprimento da sua missão» e abster-se «de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União» (art. 4.º, n.º 3, do TUE) ou seja, neste caso, abster-se de quaisquer medidas suscetíveis de fazer perigar o regular funcionamento e a independência da Procuradoria Europeia.

Ir mais longe e regular o próprio procedimento interno de seleção e de designação dos Procuradores Europeus poderia violar o princípio da atribuição limitada, uma vez que essa atribuição não lhe foi conferida, de forma expressa ou implícita[45], pelos tratados, nem é necessária. Ao contrário do Procurador-Geral Europeu que é selecionado e nomeado na sequência de um concurso internacional, sem qualquer intervenção dos Estados-Membros (art. 14.º, n.º 3, do Regulamento) os Procuradores Europeus (um por cada Estado-Membro participante) são selecionados entre os três candidatos indicados pelo Estado-Membro, mantendo, assim, uma ténue ligação nacional[46]. A sujeição ao comité de seleção internacional (cujo parecer negativo apenas é vinculativo nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento) e a sua escolha pelo Conselho é, na perspetiva do legislador europeu, suficiente para os legitimar e garantir a sua independência (considerando 40)[47].

1. Cumprindo esta obrigação europeia, o legislador nacional veio depois estabelecer que a designação dos candidatos a Procurador Europeu tem lugar nos termos previstos na Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, que adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2017/1939 (art. 12.º)[48].

Segundo o artigo 13.º desta lei (cuja epígrafe é: «procedimento de seleção dos candidatos nacionais a Procurador Europeu»):

> «1 - Compete ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público proceder à seleção e indicar ao membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada

[45] JONATAS E. M. MACHADO, *Direito da União Europeia...,* p. 99.

[46] Embora, como já referimos (*supra,* I, 2.1.) percam, temporariamente, a qualidade de membros da magistratura de origem, podem conduzir pessoalmente as investigações, nos termos do artigo 28.º, n.º 4, do Regulamento, tendo, para o efeito, poderes idênticos aos dos Procuradores Europeus Delegados.

[47] CHRISTOPH BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office...,* p. 35.

[48] Para além do artigo 12.º que sob a epígrafe «designação», naquilo que nos interessa, dispõe que «A designação dos candidatos a Procurador Europeu [...] nacionais tem lugar nos termos previstos na presente lei» também o artigo 2.º, n.º 2, prescreve que «A presente lei dispõe, ainda, sobre a representação nacional na Procuradoria Europeia, regulando o procedimento interno de designação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu [...]».

magistratura a Procurador Europeu, conforme os critérios identificados no artigo seguinte.
2 - A indicação dos candidatos é acompanhada de deliberação dos referidos Conselhos a conceder autorização para o exercício do cargo a que o magistrado se candidata.
3 - Os seis candidatos propostos nos termos do n.º 1 são ouvidos pela Assembleia da República, conforme o disposto no artigo 7.º-A da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto.
4 - Após o procedimento de seleção a que se referem os números anteriores, a República Portuguesa, por despacho do membro do Governo responsável pela área da justiça, designa três candidatos ao cargo de Procurador Europeu».

Para além de indicar o procedimento de seleção e de indicação dos candidatos nacionais ao cargo de Procurador Europeu, o legislador nacional teve ainda o cuidado de indicar pormenorizadamente (art. 14.º) os respetivos «Critérios de seleção»:

«1 - Para além dos critérios fixados no n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento da Procuradoria Europeia e dos previstos no Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEEA), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, constituem critérios de seleção os seguintes:
a) Experiência mínima de 20 anos como magistrado do Ministério Público ou como magistrado judicial;
b) Experiência prática relevante no sistema jurídico nacional em investigação e em casos de crimes de natureza financeira;
c) Experiência prática em cooperação judiciária internacional em matéria penal;
d) Classificação de mérito de Muito Bom.
2 - Constituem condições preferenciais de seleção as seguintes:
a) Experiência na investigação de crimes contra os interesses financeiros da União Europeia;
b) Experiência em investigações de natureza transfronteiriça;
c) Experiência de gestão e coordenação de equipas;
d) Excelente conhecimento do quadro institucional e legal da União Europeia;

e) Aptidão para o trabalho em ambientes multiculturais, incluindo a capacidade de lidar com diferentes sistemas legais;
f) Excelentes capacidades de comunicação e de relação interpessoal, de negociação e de decisão;
g) Trabalhos científicos publicados nas áreas da investigação e do processo penal sobre crimes de natureza financeira e de corrupção, cooperação internacional em matéria penal, direito europeu ou outras áreas relacionadas com interesse para o cargo;
h) Atividade no âmbito do ensino jurídico, no qual se enquadre a docência universitária e outras intervenções, ainda que sem caráter de permanência, mas que possam assumir a natureza de ensino jurídico, como a lecionação no âmbito da formação de profissionais do foro ou nas ações de formação complementar;
i) Formação contínua relevante como magistrado nas áreas mencionadas nas alíneas b) e c) do número anterior e nas alíneas a) e b) do presente número;
j) Elevado prestígio profissional e cívico».

Na base destas escolhas legislativas deve estar o propósito de salvaguardar a independência da Procuradoria Europeia[49], mas porventura também a vontade de proteger a própria independência dos tribunais (art. 203.º da CRP) e a autonomia do Ministério Público (art. 219.º, n.º 2, da CRP), que podem ser beliscadas pela utilização de outros métodos de seleção. Na perspetiva do legislador Português, o processo de seleção e de designação internacional será ineficaz se o Estado-Membro puder indicar os candidatos que lhe aprouver (pelo menos um dos três candidatos «desejáveis» seria, certamente, então, o escolhido). Se o processo de escolha e de nomeação internacional dos Procuradores Europeus é claro procurando destilar alguém verdadeiramente competente e independente, também o processo nacional deverá obedecer aos mesmos cânones, não podendo ficar exclusivamente dependente da vontade do poder político. Quanto mais partilhado for este processo interno maiores garantias de independência externa ele dará. A participação dos Conselhos Superiores dá, como convém, mais garantias de uma escolha politicamente asséptica.

A independência dos tribunais e a autonomia do Ministério Público, corolários constitucionais da separação de poderes e exigências indispensáveis

[49] *Supra*, II, 1.

do Estado de Direito[50], poderiam aqui ser afetadas na medida em que os nomeados devem ser necessariamente membros, no ativo, da magistratura judicial ou da magistratura do Ministério Público. Não se trata de escolher uma qualquer personalidade (*v.g.* um académico ou um outro jurista de mérito), que ofereça todas as garantias de independência e reúna as condições exigidas para o exercício das mais altas funções jurisdicionais (arts. 253.º e 254.º do TFUE, art. 22.º, n.º 1 da CEDU e art. 36.º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional), mas de indicar três membros exclusivamente escolhidos entre os membros ativos das magistraturas judicial e do Ministério Público. Daí que os respetivos conselhos devam ter aqui um papel essencial. De facto, a designação de três candidatos e, sobretudo, a consolidação de um deles como Procurador Europeu interfere com os poderes próprios das magistraturas, que teriam que ser, pelo menos, consultadas.

Não podemos esquecer que a própria Constituição da República Portuguesa refere no seu artigo 217.º, n.º 1 («Nomeação, colocação, transferência e promoção de juízes») que:

> «1. A nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juízes dos tribunais judiciais e o exercício da ação disciplinar competem ao Conselho Superior da Magistratura, nos termos da lei».

E acrescenta, no seu artigo 219.º, n.º 5 («Funções e estatuto»), respeitando a equiparação entre as magistraturas, que:

> «A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República».

Como refere JORGE MIRANDA:

> «[...] ao Presidente da República, ao Parlamento e ao Governo ficam vedados quaisquer intervenções no domínio da nomeação, da colocação, da transferência e da promoção dos juízes e da ação disciplinar a eles respeitantes»[51].

---

[50] JORGE MIRANDA, in Jorge Miranda/Rui Medeiros (org.), *Constituição Portuguesa Anotada,* Lisboa, UCE, 2020, III, p. 176 ou, na mesma obra, RUI MEDEIROS/MARIA JOÃO FERNANDES, p. 34.

[51] *In Constituição Portuguesa Anotada…*, p. 176. O mesmo vale, obviamente, para o Ministério Público.

Embora estas duas normas sejam anteriores à criação da Procuradoria Europeia e alheias à mesma[52], a verdade é que a indicação de três magistrados como candidatos a Procurador Europeu e, depois, a confirmação de um deles como Procurador Europeu sempre teria que ser sancionada pelo respetivo Conselho Superior, na medida em que acabam por prescindir de um magistrado. Por isso mesmo, o artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 112/2019, impõe até que a indicação dos candidatos seja acompanhada de deliberação do Conselho Superior da Magistratura ou do Conselho Superior do Ministério Público, concedendo autorização para o exercício do cargo a que o magistrado se candidata. Os Conselhos não designam os candidatos (nos termos do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento isso compete aos Estados-Membros), não os nomeiam (nos termos do art. 16.º, n.º 3, do Regulamento isso compete ao conselho), não os transferem, nem os promovem, mas têm que autorizar o seu exercício de funções como Procuradores Europeus. Ato que, sendo de natureza semelhante àqueles, ainda se deverá considerar incluído no âmbito de proteção destas normas.

A construção de outro método de seleção, como é o caso paradigmático recente da escolha dos candidatos ao cargo de juiz português no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (art. 22.º da CEDH), que foi confiado a uma comissão independente, constituída por cinco elementos, sendo um deles nomeado pelo Governo e os restantes quatro indicados pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pela Procuradoria-Geral da República e pela Ordem dos Advogados, apesar de ser fiável, de ser compatível com a Lei fundamental e de dar garantias suficientes, sempre poderia ser considerado suspeita da indesejável interferência política[53]. Não seria difícil gerar dúvidas sobre a bondade da nomeação.

O legislador quis, assim, afastar qualquer espectro de suspeição, não tendo, nesta fase, nenhuma possibilidade, ainda que remota, de interferir com os candidatos que lhe são indicados. Qualquer magistrado, desde que reúna os pressupostos legais, poderá ser designado como candidato.

2. Resulta claro de todo este regime legal que o legislador Português depositou nas mãos do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público a indicação de três candidatos ao cargo de Procurador Europeu. O Estado Português, *maxime* o Ministro da Justiça, não tem

---

[52] O direito europeu releva em Portugal nos termos do artigo 8.º, n.º 4 da CRP; sobre esta relevância, veja-se, por exemplo, JORGE MIRANDA, *Constituição Portuguesa Anotada…*, I, pp. 126 e ss.

[53] IRENEU CABRAL BARRETO, «Estatuto dos Juízes e dos Funcionários», *in* Paulo Pinto de Albuquerque (org.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais,* Lisboa, UCE, 2020, III, p. 3055/6.

qualquer poder de seleção inicial, limitando-se, depois, a escolher entre os seis candidatos que lhe sejam indicados, os três que irão ser sujeitos à apreciação do comité internacional. Assegurando a maior independência possível, o ministro da justiça apenas tem poder de escolher entre os candidatos que lhe sejam indicados pelos conselhos. A decisão final não é uma escolha do Conselho Superior da Magistratura ou do Conselho Superior do Ministério Público, mas uma decisão soberana do membro do Governo responsável pela área de justiça (art. 13.º, n.º 4, da Lei n.º 112/2019) e deverá, como iremos ver[54], ser exclusivamente conduzida por critérios de competência e aptidão para o exercício do cargo.

3. Embora o artigo 13.º da Lei n.º 112/2019, confira ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público competência para selecionar e indicar ao membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada magistratura ao cargo de Procurador Europeu, a verdade é que nem esta lei nem os Estatutos dos Magistrados Judiciais[55] e do Ministério Público regulam o *modus* de seleção para posterior indicação dos candidatos.

O Estatuto dos Magistrados Judiciais jamais refere a Procuradoria Europeia, limitando-se a considerar como comissão de serviço de natureza judicial a correspondente às funções de magistratura e assessoria em tribunais internacionais, em tribunais da União Europeia e no âmbito da cooperação judiciária internacional [art. 61.º, n.º 3, al.ª b)] ou em cargo para o qual a lei imponha a designação de magistrado judicial [art. 61.º, n.º 3, al.ª c)].

Para além disso, no que concerne às competências do Conselho Superior da Magistratura, prescreve, *inter alia*, em consonância com a norma Constitucional, que ele tem poder para: «a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes a magistrados judiciais, sem prejuízo das disposições relativas ao provimento de cargos por via eletiva»; «u) Assegurar a representação nacional e internacional nas áreas da sua

[54] *Infra*, III, 5.1.

[55] Foi aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho e, entretanto, alterados pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de setembro; pela Lei n.º 2/1990, de 20 de janeiro; pela Lei n.º 10/94, de 5 de maio (na versão da Rect. n.º 16/94, de 3 de dezembro); pela Lei n.º 44/96, de 3 de setembro; pela Lei n.º 81/98, de 3 de dezembro; pela Lei n.º 81/98, de 3 de dezembro; pela Lei n.º 143/99, de 31 de agosto; pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril; pela Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto; pela Lei n.º 26/2008, de 27 de junho; pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto; pela Lei n.º 63/2008, de 18 de novembro; pela Lei n.º 37/2009, de 20 de julho; pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril; pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro; pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto; e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

competência, coordenando ou participando em comissões, reuniões, conferências ou organizações similares, de caráter nacional ou supranacional»; ou para, como não podia deixar de ser, «y) Exercer as demais funções conferidas por lei» [art. 149.º, n.º 1, alªs a), u) e y)].

O Estatuto do Ministério Público equipara a funções do Ministério Público as exercidas na Procuradoria Europeia [art. 95.º, n.º 2, al.ª b)] e refere, à semelhança do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que o Conselho Superior do Ministério Público tem competência para: «a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público, com exceção do Procurador-Geral da República» e para «k) Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei» [art. 21.º, n.º 2, alªs a) e k)].

Em ambos os casos, nada se diz relativamente ao modo de designação dos candidatos elegíveis para o cargo de Procurador Europeu. Os estatutos[56], sobretudo o Estatuto dos Magistrados Judiciais, não foram devidamente adaptados às exigências decorrentes do Regulamento (UE) 2017/1939 e da Lei n.º 112/2019: os Conselhos realizam um concurso, indicam *motu proprio* três candidatos, repetem o concurso até encontrar candidatos em número suficiente, podem escusar-se a indicar candidatos?

Não encontramos na lei nacional nenhuma resposta, expressa ou, mesmo, implícita, para estas questões adjetivas. Estamos, portanto, perante verdadeiras lacunas, a preencher nos termos do Código Civil (arts. 10.º e 11.º)[57]. Seja porque não foi capaz ou seja porque não quis, o legislador não previu, nem regulou estas matérias.

3.1. No início do século passado, ALBERTO DOS REIS, referindo-se à magistratura judicial, defendia que a:

> «superioridade do concurso sobre os outros processos de recrutamento é incontestável. O concurso é o systema de selecção próprio do Estado moderno, que realiza o princípio eminentemente democrático e liberal: *a cada um segundo as suas capacidades*. Abre a carreira a todas as

[56] Ou as suas normas supletivas: regime previsto para os trabalhadores em funções públicas (aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) nos termos dos artigos 188.º e 283.º, respetivamente.

[57] Sobre as lacunas legais e o seu preenchimento, por exemplo, ainda hoje, JOÃO BATISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 192 e ss.

> aptidões e engenhos, córta todos os arbítrios e favoritismos, estabelecendo as preferências segundo os méritos de cada candidato.
> O julgador carece de conhecimentos technicos e de qualidades intelectuais e morais que garantam o bom desempenho da função judiciária. E os systemas de recrutamento da magistratura devem visar a obter, no mais alto grau a reunião desses conhecimentos e qualidades. Ora, só o concurso dá garantias reais e verdadeiras de tal respeito, desde que conste de provas prestadas perante um jury idóneo»[58].

Não admira por isso que, ainda hoje, o concurso seja a regra na movimentação dos magistrados judiciais. Assim, os juízes de direito são nomeados segundo a graduação obtida nos cursos e estágios de formação (art. 42.º, n.º 1 do EMJ), a colocação de juízes de direito deve fazer-se com prevalência das necessidades de serviço e o mínimo de prejuízo para a vida pessoal e familiar dos interessados, constituindo fatores atendíveis nas colocações, por ordem decrescente de preferência, a classificação de serviço e a antiguidade (art. 44.º, n.º 1, do EMJ); o juiz presidente do tribunal de comarca é nomeado na sequência de concurso [art. 92.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ)[59] e regras aprovadas pelo Plenário do Conselho Superior da Magistratura, de 19 de novembro de 2019]; o provimento de vagas de juízes desembargadores dos tribunais da Relação faz-se mediante concurso curricular, com prevalência do critério do mérito, entre juízes de direito (art. 215.º, n.º 3, da CRP; art. 46.º, n.º 1, do EMJ), o acesso ao Supremo Tribunal de Justiça faz-se mediante concurso

---

[58] *Organização Judiciária: lições feitas ao curso do 4.º ano jurídico de 1908 a 1909*, Coimbra, Imprensa Académica, 1909, pp. 297/8.

[59] Foi aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (objeto da Retificação n.º 42/2013, de 24 de outubro) e, depois, alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 27/2019, de 28 de março, pela Lei n.º 55/2019, de 5 de agosto, pela Lei n.º 107/2019, de 9 de setembro e pela Lei n.º 77/2021, de 23 de novembro. A redação completa do referido artigo é a seguinte:

«1 - Em cada tribunal de comarca existe um presidente.

2 - O presidente do tribunal é nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, de entre juízes que cumpram os seguintes requisitos:

a) Exerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou

b) Exerçam funções efetivas como juízes de direito, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom». No entanto, segundo o Conselho Superior da Magistratura a referida nomeação ocorre na sequência de concurso dos interessados. Apesar desta redação indicar uma simples escolha, o Conselho Superior da Magistratura organiza um concurso, recaindo a «escolha» sobre os candidatos oponentes ao mesmo.

curricular aberto a juízes desembargadores e a procuradores-gerais adjuntos e a outros juristas de mérito (art. 215.º, n.º 4, da CRP; art. 50.º, do EMJ) e os inspetores são nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura mediante prévio procedimento de seleção, nos termos de regulamento a aprovar por este órgão (art. 162.º, n.º 1).

Para além disso, mediante prévia autorização do Conselho Superior da Magistratura, os magistrados judiciais podem ser nomeados para comissões de serviço judiciais (como «as correspondentes às de magistratura e assessoria em tribunais internacionais, em tribunais da União Europeia e no âmbito da cooperação judiciária internacional», nos termos do artigo 61.º, n.º 2, al.ª b), do EMJ) ou não judiciais. O que, no entanto, não resolve o problema de saber como é que eles são internamente escolhidos para exercer esses cargos (por concurso nos termos gerais ou, como acontece em cargos fora da magistratura, por mera nomeação externa – art. 61.º, n.º 5 – devidamente autorizada pelo Conselho, atento o disposto no art. 62.º do EMJ e o art. 216.º, n.º 4, da CRP).

Ainda assim, apesar da regra do concurso, quando no mesmo tribunal ou juízo exerçam funções mais de cinco juízes, o presidente do tribunal, ouvidos aqueles, pode propor ao Conselho Superior da Magistratura a nomeação de um magistrado judicial coordenador, para um ou mais juízos, obtida a prévia concordância deste (art. 95.º, n.º 1, da LOSJ).

O mesmo pode acontecer, nos termos do artigo 25.º, n.º 6, do Novo Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura, nos casos em que o procedimento concursal para a nomeação de inspetores judiciais não tenha opositores, as candidaturas apresentadas não respeitem os requisitos legais ou regulamentares ou quando não obtenham o voto favorável de mais de metade dos membros presente na reunião:

> «6 — Caso não seja apresentada qualquer candidatura, as apresentadas não respeitem os requisitos legais ou regulamentares ou quando não seja obtida a maioria a que alude o n.º 2 do presente artigo, o plenário, sob proposta de um ou mais membros, pode convidar para inspetor judicial qualquer magistrado judicial que reúna os necessários requisitos e qualidades, mediante o voto favorável de mais de metade dos membros presentes na reunião»[60]

[60] Regulamento n.º 852/2021, publicado no Diário da República 2.ª série, de 13 de setembro de 2021, parte D, n.º 178, p. 96. O mesmo acontecia com o anterior Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura (Regulamento n.º 1777/20216), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 221, de 17 de novembro de 2016, p. 34325. Segundo o artigo 4.º, n.º 2,

Significa isto que, para resolver situações em que o concurso seja infrutífero e evitar que os lugares não sejam preenchidos, o Conselho Superior da Magistratura poderá, mediante convite, nomear qualquer magistrado judicial que reúna os necessários requisitos e qualidades legalmente exigidas para o exercício do cargo.

3.2. O Estatuto do Ministério Público, apesar de também manter o concurso (arts. 148.º, n.º 1; 155.º, n.º 2, 156.º, n.ºs 1 e 2, 157.º, n.º 1, 158.º, n.º 1, 160.º, n.ºs 2 e 3, 161.º, n.º 1, 162.º, n.º 1[61], 163.º, n.º 2, 164.º, n.º 2, 165.º, n.º 3 e 169.º, n.º 1), demonstra hoje uma clara preferência «na definição do regime de designação dos titulares de lugares de direção e coordenação, no sentido da nomeação sob proposta, relativamente ao concurso, e do provimento em regime de comissão de serviço (renovável), relativamente ao provimento em termos normais»[62].

É o que acontece com:

– O diretor dos DIAP que é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do magistrado coordenador da comarca[63];

– O diretor dos DIAP regionais que é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República e por indicação fundamentada do procurador-geral regional[64];

---

do Aviso do Conselho Superior da Magistratura n.º 2/2020, de 30 de março de 2020, esta norma é, igualmente, aplicável ao procedimento de seleção e nomeação de Juízes Presidentes de Comarca.

[61] Nos termos do artigo 99.º, n.º 2, da LOSJ: «o magistrado do Ministério Público coordenador é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, por escolha de entre magistrados do Ministério Público que cumpram os seguintes requisitos: a) Exerçam funções efetivas como procurador-geral-adjunto e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou b) Exerçam funções efetivas como procurador da República, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom».

[62] RUI MEDEIROS/JOSÉ LOBO MOUTINHO, *O Novo Mapa Judiciário Perante o Estatuto Constitucional do Ministério Público,* Lisboa, SMMP, 2009, p. 93.

[63] Artigo 159.º, n.º 1, do EMP, cuja redação é a seguinte: «1 - O provimento do lugar de diretor dos DIAP efetua-se de entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República que exerçam funções na comarca, estes com classificação de mérito e pelo menos 15 anos de serviço, nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do magistrado coordenador da comarca».

[64] Artigo 16.º, n.º 1, do EMP, cuja redação completa é a seguinte: «1 - O provimento do lugar de diretor dos DIAP regionais efetua-se, de entre procuradores-gerais-adjuntos, nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República e por indicação fundamentada do procurador-geral regional».

– O Procurador-Geral-adjunto coordenador do Tribunal da Relação com sede fora do concelho onde está sedeada a procuradoria-geral regional que é provido pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República[65];

– O diretor do DCIAP que é provido pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República, não podendo aquele vetar mais de dois nomes[66];

– O diretor do departamento de contencioso do Estado e interesses coletivos e difusos que é provido pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República, não podendo aquele vetar mais de dois nomes[67];

– O diretor do departamento das tecnologias de informação que é provido pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República [68];

– O diretor do departamento de cooperação judiciária e relações internacionais que é provido pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República[69];

– O diretor dos gabinetes de coordenação nacional que é provido pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República, e o provimento dos lugares dos mesmos gabinetes, que são

[65] Artigo 163.º, n.º 1, do EMP, cuja redação completa é a seguinte: «1 - O provimento do lugar de procurador-geral-adjunto coordenador do Tribunal da Relação com sede fora do concelho onde está sedeada a procuradoria-geral regional efetua-se por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República».

[66] Artigo 164.º, n.º 1, cuja redação completa é a seguinte: 1 - O provimento do lugar de diretor do DCIAP efetua-se de entre procuradores-gerais-adjuntos, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República, pelo Conselho Superior do Ministério Público, que não pode vetar mais de dois nomes.

[67] Artigo 165.º, n.º 1, cuja redação completa é a seguinte: «1 - O provimento do lugar de diretor do departamento de contencioso do Estado e interesses coletivos e difusos efetua-se de entre procuradores-gerais-adjuntos, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República, pelo Conselho Superior do Ministério Público, que não pode vetar mais de dois nomes».

[68] Artigo 166.º, n.º 1, cuja redação completa é a seguinte: «1 - O lugar de diretor do departamento das tecnologias de informação é provido de entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República, estes com classificação de mérito e pelo menos 25 anos de serviço, pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República».

[69] Artigo 167.º, n.º 1, cuja redação completa é a seguinte: 1 - O lugar de diretor do departamento de cooperação judiciária e relações internacionais é provido de entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República, estes com classificação de mérito e pelo menos 25 anos de serviço, pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República.

nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público sob proposta do Procurador-Geral da República, ouvido o diretor do gabinete respetivo[70];

– Os vogais do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República que são nomeados sob proposta do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes[71];

– Os auditores jurídicos que são nomeados sob proposta do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes[72];

– Os de procuradores-gerais-adjuntos no Tribunal Constitucional, no Supremo Tribunal de Justiça, no Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal de Contas que são nomeados sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes[73]

– Os procuradores-gerais regionais que são nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República, que indica pelo menos três nomes para cada vaga[74];

---

[70] Artigo 168.º, n.ºs 1 e 2 respetivamente, cuja redação completa é a seguinte «1 - O lugar de diretor dos gabinetes de coordenação nacional é provido de entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República, estes com classificação de mérito e pelo menos 25 anos de serviço, pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República.

2 - O provimento dos lugares nos gabinetes de coordenação efetua-se de entre procuradores da República com classificação de mérito e, no mínimo, 10 anos de serviço, nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público sob proposta do Procurador-Geral da República, ouvido o diretor do gabinete respetivo».

[71] Artigo 170.º, n.ºs 1 e 3, cuja redação completa é a seguinte: «1 - Os lugares de vogal do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República são preenchidos por magistrados do Ministério Público, preferencialmente com a categoria de procuradores-gerais-adjuntos, bem como por magistrados judiciais e juristas de mérito, não podendo o número dos primeiros ser inferior a dois terços do número total de vogais. [...] 3 - A nomeação realiza-se sob proposta do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes».

[72] Artigo 171.º, n.ºs 1 e 2, cuja redação completa é a seguinte: «1 - Os auditores jurídicos são nomeados de entre procuradores-gerais-adjuntos. 2 - A nomeação realiza-se sob proposta do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes».

[73] Artigo 171.º, n.ºs 1 e 2, cuja redação completa é a seguinte: «Artigo 171.º, n.ºs 1 e 2, cuja redação completa é a seguinte: 1 - Os lugares de procurador-geral-adjunto no Tribunal Constitucional, no Supremo Tribunal de Justiça, no Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal de Contas são providos de entre procuradores gerais-adjuntos. 2 - A nomeação realiza-se sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes».

[74] Artigo 173.º, n.ºs 1 e 2, cuja redação completa é a seguinte: «1 - Os lugares de procuradores-gerais regionais são providos pelo Conselho Superior do Ministério Público de entre procuradores-gerais-adjuntos, sob proposta fundamentada do Procurador-Geral da República.2 -

– O Vice-Procurador-Geral da República que é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar mais de dois nomes[75]; e

– Finalmente, já fora do Estatuto do Ministério Público, o membro nacional da Eurojust é designado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da justiça, que nomeiam um dos três magistrados do Ministério Público propostos pelo Procurador-Geral da República (art. 3.º, n.º 1, da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto). Já o adjunto e o assistente do membro nacional são nomeados por despacho dos mesmos membros do Governo, mediante proposta do membro nacional (art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto). Em todos estes casos o Conselho Superior do Ministério Público só pode recusar a autorização para o desempenho destes cargos quando se verificar impedimento legal para o seu exercício (art. 3.º, n.º 4, da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto)[76].

Em suma, atenta a natureza hierárquica da magistratura do Ministério Público (art. 219.º, n.º 4, da CRP[77]), na generalidade dos casos de maior relevo na sua estrutura, vigora, hoje, a possibilidade de nomeação sob proposta.

Ainda assim, apesar desta deriva para a nomeação em detrimento do concurso, o Tribunal Constitucional já entendeu (no domínio do anterior Estatuto) que:

O Conselho Superior do Ministério Público nomeia um dos nomes propostos para cada vaga de entre um mínimo de três».

[75] Artigo 174.º, n.ºs 1 e 2, cuja redação completa é a seguinte: «1 - O Vice-Procurador-Geral da República é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público de entre procuradores-gerais-adjuntos, exercendo as respetivas funções em comissão de serviço. 2 - A nomeação realiza-se sob proposta do Procurador-Geral da República, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar mais de dois nomes».

[76] 1 - O cargo de membro nacional da EUROJUST é exercido por um magistrado do Ministério Público, nomeado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da justiça, propondo o Procurador-Geral da República três magistrados do Ministério Público.

2 - Os cargos de adjunto e assistente do membro nacional são exercidos por magistrados do Ministério Público, nomeados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da justiça, mediante proposta do membro nacional. [...]

4 - O Conselho Superior do Ministério Público apenas pode recusar a autorização para os cargos de membro nacional da EUROJUST, de adjunto e de assistente, quando se verificar impedimento legal para o exercício dos respetivos cargos.

[77] Sobre a hierarquia do Ministério Público, cfr. por todos o Parecer deste Conselho Consultivo n.º 33/2019, de 28 de novembro de 2019. Depois dele, no mesmo sentido, MANUEL DA COSTA ANDRADE/PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, «A Reforma da Organização Interna do Ministério Público e o Processo Penal», *in* Paulo Pinto de Albuquerque/Rui Cardoso/Sónia Moura (organizadores), *Corrupção em Portugal: avaliação legislativa e proposta de reforma*, Lisboa, UCE, 2021, pp. 705 e ss.; JORGE DE FIGUEIREDO DIAS/NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal: os sujeitos processuais*, Coimbra, Gestlegal, 2022, pp. 143 e ss.

«As soluções aqui em análise não constituem, todavia, uma substituição arbitrária do concurso pela nomeação sob proposta. E assim é, desde logo, porque o regime em causa acautelou devidamente formas que permitem uma compatibilização entre a forma de provimento dos cargos escolhida e as funções constitucionalmente atribuídas ao Ministério Público.

[...]

«Por outro lado, a opção do legislador não impõe um modelo que exija a preterição de garantias de igualdade, publicidade e transparência nos processos de seleção.

[...]

Por fim, no que toca a cada uma das normas impugnadas, é possível encontrar justificação material bastante para o legislador afastar a regra do concurso público.

[...]

Pode assim concluir-se que as normas impugnadas não representam uma substituição generalizada e arbitrária do regime de concurso público pelo de nomeação, não violando o princípio da autonomia do Ministério Público consagrado no artigo 219.º, n.º 2 da Constituição»[78].

3.3. O artigo 260.º (Reabertura do processo), do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 169, de 31 de agosto de 2020, p. 207, refere, igualmente, que «no caso de não eleição de candidatos, o processo é reaberto em relação aos lugares ainda não preenchidos com a maior brevidade possível».

Norma que é de grande importância. Com efeito, como refere DIOGO FREITAS DO AMARAL:

«Nos casos omissos na lei administrativa, incluindo as disposições estatutárias, e na falta de costume aplicável, a constituição e o funcionamento dos órgãos colegiais da Administração Pública serão regulados pelo *regimento da Assembleia da República,* de acordo com a

[78] Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 305/2011, de 29 de junho de 2011 (Processos n.ºs 268/09 e 287/09).

tradição europeia que faz dos regimentos parlamentares a norma supletiva para os demais órgãos colegiais, públicos e privados»[79].

3.4. A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado[80], fazendo eco do artigo 47.º, n.º 2[81], da Constituição, também prevê que os titulares dos cargos de direção superior sejam recrutados, por procedimento concursal (art. 18.º, n.º 1[82]) e que nas situações de procedimento concursal em

---

[79] *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Luís Fábrica/Jorge Pereira da Silva/Tiago Macieirinha, Coimbra, Almedina, 2015, p. 639.

[80] Entretanto alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto; pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro; pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto e pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro.

[81] É a seguinte a redação completa desta norma: «Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso».

[82] É a seguinte a redação completa dessa norma:

«Artigo 18.º

Recrutamento para os cargos de direção superior

1 - Os titulares dos cargos de direção superior são recrutados, por procedimento concursal, nos termos dos artigos seguintes, de entre indivíduos com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há, pelo menos, 10 ou oito anos, consoante se trate de cargos de direção superior de 1.º ou de 2.º grau, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções.

2 - O procedimento concursal é conduzido pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, adiante designada por Comissão, entidade independente que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, nos termos dos respetivos Estatutos.

3 - A iniciativa do procedimento concursal referido no n.º 1 cabe ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, cabendo-lhe, neste âmbito, identificar as competências do cargo de direção a prover, caracterizando o mandato de gestão e as principais responsabilidades e funções que lhe estão associadas, bem como a respetiva carta de missão.

4 - A Comissão, na posse da informação referida no número anterior, elabora uma proposta de perfil de competências do candidato a selecionar, designadamente com a explicitação das qualificações académicas e experiência profissional exigíveis, bem como as competências de gestão e de liderança recomendáveis para o exercício do cargo, e remete-a ao membro do Governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, para homologação.

5 - No prazo de 20 dias, a contar da data da apresentação da proposta referida no número anterior, o membro do Governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher:

a) Homologa a proposta de perfil de competências apresentada pela Comissão; ou

b) Altera, mediante fundamentação expressa, o perfil de competências proposto pela Comissão.

6 - Não se verificando nenhuma das duas situações previstas no número anterior, a proposta de perfil de competências apresentada pela Comissão considera-se tacitamente homologada.

que não haja três candidatos ou em que o mesmo fique deserto, deve a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública proceder à repetição de aviso de abertura referente ao mesmo procedimento concursal e, verificando-se o mesmo resultado, pode o membro do Governo competente para o provimento proceder a recrutamento por escolha, de entre indivíduos que reúnam o perfil definido pelo aviso de abertura, os quais são sujeitos a avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo, realizada pela Comissão[83]. Isto é, não tenho o concurso resultados positivos, procede-se à

---

7 - Sem prejuízo das competências previstas no presente artigo, a Comissão é ainda responsável pela definição das metodologias e dos critérios técnicos aplicáveis no processo de seleção dos candidatos admitidos a concurso, designadamente ao nível da avaliação das competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional e aptidão».

[83]É a seguinte a redação completa dessa norma:

Artigo 19.º

Seleção e provimento nos cargos de direção superior

1 - O procedimento concursal é obrigatoriamente publicitado na bolsa de emprego público (BEP) e, pelo menos, na plataforma eletrónica do Governo e em duas outras plataformas eletrónicas, durante 10 dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido e dos métodos de seleção a aplicar nos procedimentos concursais, havendo sempre lugar à realização de avaliação curricular e entrevista de avaliação, podendo a Comissão optar ainda pela aplicação de outros métodos de seleção previstos para o estabelecimento de vínculos de emprego público na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

2 - A publicitação referida no número anterior é precedida de aviso a publicar na 2.ª série do Diário da República, podendo ainda ser divulgado em órgão de imprensa de expansão nacional.

3 - A promoção das publicitações previstas nos números anteriores é assegurada pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, em conformidade com as instruções da Comissão.

4 - Os titulares dos cargos de direção imediatamente inferiores àquele para que foi aberto o procedimento concursal, que se encontrem em funções no respetivo serviço ou órgão, na data da publicitação referida no n.º 2, são automaticamente incluídos na lista de candidatos, desde que cumpram os requisitos previstos no artigo anterior.

5 - Os titulares dos cargos referidos no número anterior podem, até à realização da entrevista, solicitar ao júri a sua exclusão da lista de candidatos.

6 - O júri é constituído:

a) Pelo presidente da Comissão, que tem voto de qualidade, ou por quem este designe, que preside;

b) Por um vogal permanente da Comissão;

c) Por um vogal não permanente da Comissão, em exercício de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica do ministério a que respeita o procedimento concursal, mas em órgão ou serviço não coincidente com este;

d) Pelo perito cooptado pelos anteriores de uma bolsa de peritos que funciona junto da Comissão, em exercício de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica do ministério a que respeita o procedimento concursal, mas em órgão ou serviço não coincidente com este.

7 - Na selecção dos candidatos o júri procede à aplicação dos métodos de seleção definidos no respetivo aviso de abertura de procedimento concursal.

repetição de aviso de abertura referente ao mesmo procedimento concursal para preenchimento das vagas restantes e, depois, sendo o procedimento infrutífero, deverá ser nomeado indivíduo que reúna o perfil definido pelo aviso de abertura. A administração não pode ficar paralisada por falta de opositores ao concurso.

3.5. Perante esta dupla possibilidade (concurso e designação supletiva), presente nos Estatutos das magistraturas e no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, na

---

8 - O júri, após conclusão da aplicação dos métodos de seleção previstos, elabora a proposta de designação indicando três candidatos, ordenados por ordem alfabética e acompanhados dos fundamentos da escolha de cada um deles, e apresenta-a ao membro do Governo que tenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que respeita o procedimento concursal, que previamente à designação pode realizar uma entrevista de avaliação aos três candidatos.

9 - Na situação de procedimento concursal em que não haja um número suficiente de candidatos para os efeitos do número anterior, ou em que o mesmo fique deserto, deve a Comissão proceder à repetição de aviso de abertura referente ao mesmo procedimento concursal, nos termos dos n.ºs 1 e seguintes e, verificando-se o mesmo resultado, pode o membro do Governo competente para o provimento proceder a recrutamento por escolha, de entre indivíduos que reúnam o perfil definido pelo aviso de abertura, os quais são sujeitos a avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo, realizada pela Comissão.

10 - Nos casos em que, nos 20 dias seguintes à apresentação, ao membro do Governo competente para o provimento, da proposta de designação, se verifique a desistência de candidatos nela constantes, pode aquele solicitar ao júri a indicação de outros candidatos que tenha por adequados para colmatar essa desistência.

11 - Nos casos em que não é possível ao júri garantir a substituição prevista no número anterior, aplica-se o disposto no n.º 9.

12 - Os cargos de direção superior são providos por despacho do membro do Governo competente, no prazo máximo de 45 dias, a contar da data do recebimento das propostas de designação referidas no n.º 8 ou no n.º 10, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável, sem necessidade de recurso a procedimento concursal, por igual período.

13 - Não pode ocorrer a designação de cargos de direção superior entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do novo Governo.

14 - A duração da comissão de serviço e das respetivas renovações não pode exceder, na globalidade, 10 anos consecutivos, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos 5 anos.

15 - O provimento nos cargos de direção superior produz efeitos à data do despacho de designação, salvo se outra data for expressamente fixada.

16 - O despacho de designação, devidamente fundamentado, é publicado no Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado.

17 - A designação dispensa a autorização do serviço ou órgão de origem do designado.

18 - O procedimento concursal é urgente e de interesse público, não havendo lugar a audiência de interessados.

19 - Não há efeito suspensivo do recurso administrativo interposto do despacho de designação ou de qualquer outro ato praticado no decurso do procedimento.

20 - A propositura de providência cautelar de suspensão da eficácia de um ato administrativo praticado no procedimento não tem por efeito a proibição da execução desse ato.

21 - Em caso de suspensão judicial da eficácia do despacho de designação, é aplicável o disposto no artigo 27.º».

integração analógica desta lacuna (art. 10.º do Código Civil) deverá ser seguido um procedimento semelhante: reabertura do concurso e, caso ainda assim se verifique a insuficiência dos candidatos, convite.

Esta solução deverá, tal como nas suprarreferidas normas, ser meramente supletiva, de modo a que não se possa falar da «substituição arbitrária do concurso pela nomeação sob proposta»[84]. Apenas nos casos em que o concurso, falhar se deverá admitir a designação por mera iniciativa dos Conselhos.

Sendo assim, no caso subjacente ao pedido de parecer, uma vez que o concurso realizado se revelou insuficiente para a nomeação de três magistrados da magistratura judicial e do Ministério Público, efetivos candidatos elegíveis ao cargo de Procurador Europeu, nada parece impedir que os Conselhos reabram o procedimento (como já fez o CSM) e, subsidiariamente, realizem as diligências necessárias para indicar outros dois candidatos. Não podemos esquecer que o modelo de designação não está – insistimos – concretizado nos Estatutos das magistraturas e de modo que poderá ser utilizada qualquer uma das formas previstas na lei, que não viole a Constituição e o direito europeu. Assim, os Conselho Superiores devem reabrir o procedimento e depois, se essa reabertura não resultar, *motu proprio*, convidar outros candidatos que reúnam as condições de elegibilidade, até perfazer o número legalmente estabelecido.

O que os Conselhos não podem fazer é – a pretexto da ausência de interessados – recusar-se a cumprir a sua obrigação de designar três candidatos elegíveis ao cargo de Procurador Europeu, sem, pelo menos, previamente terem esgotado todo este procedimento. Não obstante a inexistência de uma qualquer sanção interna para esta omissão, os Conselhos Superiores não podem deixar de cumprir as suas obrigações legais, decorrentes da Lei n.º 112/2019. Apenas nos casos em que, exaurido todo este procedimento de seleção (concurso seguido de convite supletivo) seja objetivamente impossível designar candidatos em número suficiente, se admitirá essa resposta.

4. E não se diga que, por não terem nomeado um número suficiente de candidatos os conselhos superiores devolveram ao Membro do Governo responsável pela área da justiça o poder de escolher e de designar outros juízes e procuradores, que reúnam as condições legais de elegibilidade, suficientes para o adimplemento das obrigações europeias do Estado português.

---

[84] Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 305/2011, de 29 de junho de 2011 (Processos n.ºs 268/09 e 287/09).

À semelhança da nomeação de candidatos a cargos judiciais da União Europeia (arts. 253.º[85], 254.º[86] do TFUE), ao cargo de juiz no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (art. 22.º, n.º 1 da CEDU[87]) ou ao cargo de juiz no Tribunal Penal Internacional (art. 36.º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional[88]),

---

[85] Naquilo que no interesse é a seguinte a redação deste artigo:

«Os juízes e os advogados-gerais do Tribunal de Justiça, escolhidos de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições exigidas, nos respetivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência são nomeados de comum acordo, por seis anos, pelos Governos dos Estados-Membros, após consulta ao comité previsto no artigo 255.º».

[86] Naquilo que no interesse é a seguinte a redação deste artigo:

«Os membros do Tribunal Geral serão escolhidos de entre pessoas que ofereçam todas as garantias de independência e possuam a capacidade requerida para o exercício de altas funções jurisdicionais; são nomeados de comum acordo, por seis anos, pelos Governos dos Estados-Membros, após consulta ao comité previsto no artigo 255.º».

[87] Para a eleição dos juízes do TEDH, cfr. IRENEU CABRAL BARRETO, *Estatuto dos Juízes* ..., pp. 3053 e ss. Entre nós, ainda recentemente, o Despacho n.º 11884/2018, de 11 de dezembro, da Ministra da Justiça, publicado no Diário da República n.º 238/2018, Série II de 11 de dezembro de 2018, p. 33119, determinou a criação de uma Comissão Independente a quem competiu a verificação da admissibilidade das candidaturas, no âmbito do procedimento de seleção nacional dos candidatos a juiz português no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que foi depois aberto pelo Aviso n.º 2048/2019, 18 de janeiro de 2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 26, de 6 de fevereiro de 2019; na literatura internacional, LAURENCE BURGORGUE-LARSEN, «Des idéaux à la réalité.Réflexions comparées sur les processus de sélection et de nomination des membres des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme», *Revue des droits de l'homme,* 2014, 6, pp. e ss.

[88] Aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/2002, de 18 de janeiro; ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 2/2002, de 18 de janeiro. Segundo a referida norma, que do ponto de vista internacional contém o sistema mais acabado de seleção (LAURENCE BURGORGUE-LARSEN, Des idéaux..., p. 3) naquilo que nos interessa:

«[...]

3 - a) Os juízes serão eleitos de entre pessoas de elevada idoneidade moral, imparcialidade e integridade, que reúnam os requisitos para o exercício das mais altas funções judiciais nos seus respetivos países.

b) Os candidatos a juízes deverão possuir:

i) Reconhecida competência em direito penal e direito processual penal e a necessária experiência em processos penais na qualidade de juiz, procurador, advogado ou outra função semelhante; ou

ii) Reconhecida competência em matérias relevantes de direito internacional, tais como o direito internacional humanitário e os direitos humanos, assim como vasta experiência em profissões jurídicas com relevância para a função judicial do Tribunal.

c) Os candidatos a juízes deverão possuir um excelente conhecimento e serem fluentes em, pelo menos, uma das línguas de trabalho do Tribunal.

4 - a) Qualquer Estado Parte no presente Estatuto poderá propor candidatos às eleições para juiz do Tribunal mediante:

i) O procedimento previsto para propor candidatos aos mais altos cargos judiciais do país; ou

ii) O procedimento previsto no Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça para propor candidatos a esse Tribunal.

As propostas de candidatura deverão ser acompanhadas de uma exposição detalhada comprovativa de que o candidato possui os requisitos enunciados no n.º 3.

também o Governo poderia aqui (colmatando as insuficiências dos conselhos) indicar candidatos elegíveis, em número suficiente para satisfazer as obrigações europeias do Estado Português. Excecionalmente, para não violar essas obrigações, o Membro do Governo responsável pela área da justiça poderia organizar um procedimento de seleção urgente, suscetível de garantir a independência dos magistrados designados, e, depois, designar diretamente.

---

b) Qualquer Estado Parte poderá apresentar uma candidatura de uma pessoa que não tenha necessariamente a sua nacionalidade, mas que seja nacional de um Estado Parte.

c) A Assembleia dos Estados Partes poderá decidir constituir, se apropriado, uma comissão consultiva para o exame das candidaturas. Neste caso, a Assembleia dos Estados Partes determinará a composição e o mandato da comissão.

5 - Para efeitos da eleição, serão estabelecidas duas listas de candidatos:

A lista A, com os nomes dos candidatos que reúnam os requisitos enunciados na alínea b), subalínea i), do n.º 3; e

A lista B, com os nomes dos candidatos que reúnam os requisitos enunciados na alínea b, subalínea ii), do n.º 3.

O candidato que reúna os requisitos constantes de ambas as listas poderá escolher em qual delas deseja figurar. Na primeira eleição de membros do Tribunal, pelo menos nove juízes serão eleitos de entre os candidatos da lista A e pelo menos cinco de entre os candidatos da lista B. As eleições subsequentes serão organizadas por forma a que se mantenha no Tribunal uma proporção equivalente de juízes de ambas as listas.

6 - a) Os juízes serão eleitos por escrutínio secreto, em sessão da Assembleia dos Estados Partes convocada para esse efeito, nos termos do artigo 112.º Sob reserva do disposto no n.º 7, serão eleitos os 18 candidatos que obtenham o maior número de votos e uma maioria de dois terços dos Estados Partes presentes e votantes.

b) No caso em que da primeira votação não resulte eleito um número suficiente de juízes, proceder-se-á a nova votação, de acordo com os procedimentos estabelecidos na alínea a), até provimento dos lugares restantes.

7 - O Tribunal não poderá ter mais de um juiz nacional do mesmo Estado. Para este efeito, a pessoa que for considerada nacional de mais de um Estado será considerada nacional do Estado onde exerce habitualmente os seus direitos civis e políticos.

8 - a) Na seleção dos juízes, os Estados Partes ponderarão sobre a necessidade de assegurar que a composição do Tribunal inclua:

i) A representação dos principais sistemas jurídicos do mundo;

ii) Uma representação geográfica equitativa; e

iii) Uma representação equitativa de juízes do sexo feminino e do sexo masculino.

b) Os Estados Partes terão igualmente em consideração a necessidade de assegurar a presença de juízes especializados em determinadas matérias, incluindo, entre outras, a violência contra mulheres ou crianças.

9 - a) Salvo o disposto na alínea b), os juízes serão eleitos por um mandato de nove anos e não poderão ser reeleitos, salvo o disposto na alínea c) e no n.º 2 do artigo 37.º

b) Na primeira eleição, um terço dos juízes eleitos será selecionado por sorteio para exercer um mandato de três anos; outro terço será selecionado, também por sorteio, para exercer um mandato de seis anos; e os restantes exercerão um mandato de nove anos.

c) Um juiz selecionado para exercer um mandato de três anos, em conformidade com a alínea b), poderá ser reeleito para um mandato completo.

10 - Não obstante o disposto no n.º 9, um juiz afeto a um tribunal de julgamento em 1.ª instância ou de recurso, em conformidade com o artigo 39.º, permanecerá em funções até à conclusão do julgamento ou do recurso dos casos que tiver a seu cargo».

No entanto, atenta a atual situação jurídica, esta possibilidade teórica, violaria o sistema implementado pela Lei n.º 112/2019, sendo ilegal: os Conselhos Superiores foram incumbidos dessa designação, não cabendo aqui nenhum papel, ainda que supletivo, ao Membro do Governo responsável pela área da justiça.

Por outro lado, a sua implementação poderia gerar suspeições intoleráveis, colocando em causa a independência e a legitimidade da Procuradoria Europeia e interferindo com a independência do poder judicial e a autonomia do Ministério Público (arts. 103.º e 219.º, n.º 2, da CRP). Esta escolha, ainda que rodeada de cautelas, sempre poderia ser questionada, fornecendo terreno fértil para disputas políticas indesejáveis (como, embora por outros motivos, já aconteceu), em detrimento de um juízo técnico. Devendo os candidatos ser membros ativos das magistraturas, não se compreende a utilidade de um concurso externo às mesmas, que se limitará a repetir aquilo que os conselhos podem fazer e que dificilmente poderá superior as situações em que ninguém concorre.

5. Se, apesar de tudo, por impossibilidade devidamente fundamentada, os conselhos não indicarem três candidatos ao cargo de Procurador Europeu as possibilidades de escolha do Membro do Governo responsável pela área da justiça ficam diminuídas: em última análise, salvo se algum deles não reunir os requisitos de elegibilidade estabelecidos no Regulamento e na Lei nacional (caso em que deverá solicitar a designação de outro ou outros em sua substituição), terá que indicar os candidatos selecionados.

A lei não impõe qualquer outra distribuição das vagas entre a magistratura judicial e do Ministério Público (por exemplo, que a magistratura «cumpridora» possa indicar outros magistrados em complemento das vagas não preenchidas): cada uma delas deverá indicar três candidatos, não havendo em caso de indicação de um número inferior qualquer rateio ou proporcionalidade na escolha final. A única obrigação prevista na lei é a de cada conselho indicar três candidatos.

De todo o modo, em casos excecionais, devidamente fundamentados estando suficientemente demonstrado que é objetivamente impossível para os Conselhos encontrar candidatos, que reúnam as condições previstas na lei e aceitem ser indicados[89], poderá ser designado um número inferior.

[89] Nos termos da Constituição os juízes são inamovíveis (art. 216.º, n.º 1) e os magistrados do Ministério Público não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na Lei (art. 220.º, n.º 4).

5.1. A lei também é omissa quanto à forma de escolha pelo Membro do Governo responsável pela área da justiça dos três candidatos que deverá indicar. Tendo ambas as magistraturas indicado candidatos, em número global superior a três, será necessário escolher entre eles.

Esta escolha jamais poderá, porém, ser uma escolha política. Pelo contrário, o que se impõe é uma escolha exclusivamente técnica que leve à nomeação dos três candidatos que estejam mais bem colocados para, uma vez admitidos pelo comité internacional, ser selecionados para as funções de Procurador Europeu. Candidatos que manifestamente possam ser rejeitados pelo comité internacional não devem sequer ser indicados, devendo nesse caso aquele membro do Governo solicitar aos conselhos a indicação de outros[90].

Não há, portanto, que respeitar aqui qualquer igualdade ou equiparação entre as magistraturas. Os candidatos podem ser todos oriundos de uma magistratura ou de ambas, mas essa escolha só deverá, insistimos, obedecer a critérios de perfil ou competência jurídica para o exercício do cargo. Tanto mais que a posterior intervenção do comité internacional, se funcionar adequadamente, sempre poderá detetar desvios e exigir a nomeação de candidatos, de facto, elegíveis.

6. A designação dos candidatos nacionais ao cargo de Procurador Europeu, enquanto garantia da independência e de legitimidade da Procuradoria Europeia, deverá obedecer a um procedimento transparente e devidamente regulado. A bem da segurança jurídica e, logo, do regular funcionamento da Procuradoria Europeia, deveria, assim, ser ponderada uma intervenção legislativa dirigida para a resolução das obscuridades e omissões legais acima referidas [art. 44.º, al.ª f), do EMP].

III

O número de candidatos a submeter a audição pela Assembleia da República pode ser inferior ao legalmente previsto?

[90] Repetindo as elucidativas palavras de CHRISTOPH BURCHARD: Os Estados-Membros não podem nomear candidatos pró-forma ou simbólicos que não tenham hipóteses realistas de serem nomeados Procuradores Europeus pelo Conselho» (*European Public Prosecutor's Office*..., p. 119).

O desenvolvimento do quadro de repartição de competências entre a Assembleia da República e o Governo em matéria de construção europeia cedo foi regulado: a Lei n.º 28/87, de 29 de junho, já «determina [va] a participação da Assembleia da República na definição das políticas comunitárias», tendo sido substituída no ano seguinte pela Lei n.º 111/88, de 15 de dezembro e, seis anos depois, pela Lei n.º 20/94, de 15 de junho.

Nenhum destes regimes legais impunha a audição dos candidatos a designar pelo Governo para órgãos, instituições ou agências da União Europeia. Assim, a Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (que está atualmente em vigor[91]) veio, pela primeira, vez regular a matéria, dispondo no seu artigo 11.º, sob a epígrafe «Cargos de natureza jurisdicional» que:

> «1 - Previamente à nomeação ou designação, pelo Governo, de personalidades para cargos de natureza jurisdicional, designadamente de juiz do Tribunal de Justiça, juiz do Tribunal de Primeira Instância, juiz do Tribunal de Contas e advogado-geral, os respetivos nomes e curricula são transmitidos à Assembleia da República, devendo a Comissão de Assuntos Europeus proceder à sua audição e à apreciação dos respetivos curricula.
> 2 - Para efeitos do número anterior o Governo transmitirá uma lista de, pelo menos, três nomes de candidatos para cada lugar a preencher».

Em causa estava, segundo a palavra do Deputado HONÓRIO NOVO a necessidade de:

> «impor ao Governo a informação prévia das personalidades a nomear para as instituições, órgãos, agências e todos os outros organismos comunitários, e dos respetivos currículos, cabendo à comissão competente nos assuntos europeus a responsabilidade de tomar todas as iniciativas tendentes à emissão de um parecer prévio às respetivas nomeações, ainda que o PCP admita como possível o seu caráter não vinculativo nesta matéria»[92].

Anos mais tarde, o artigo 3.º da Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, revogou este artigo 11.º e, em sua substituição, introduziu o artigo 7.º-A («Audição de

[91] Entretanto alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro.

[92] Diário da Assembleia da República I Série n.º 131, de 3 de junho de 2006, p. 6029.

personalidades nomeadas ou designadas pelo Governo para cargos da União Europeia»), aplicável à nomeação de candidatos à Procuradoria Europeia, atento o disposto no artigo 13.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2019.

Segundo esta norma:

«1 - A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Europeus, procede à audição das personalidades que o Governo pretende nomear ou designar para cargos nas instituições, órgãos ou agências da União Europeia cujo preenchimento não esteja sujeito a concurso e em que por força das normas aplicáveis devam ser nomeados ou designados membros de cada um dos Estados membros.

2 - O procedimento do número anterior aplica-se à nomeação ou designação de personalidades para cargos de natureza jurisdicional, designadamente de juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia, incluindo do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, de juiz do Tribunal de Contas Europeu e de advogado-geral.

3 - O procedimento do n.º 1 aplica-se à nomeação ou designação para cargos dirigentes das agências europeias, quando tal seja compatível com o específico processo de seleção e escolha de acordo com as regras da União Europeia.

4 - O presente regime não se aplica aos candidatos a membro da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social, bem como aos candidatos a deputado ao Parlamento Europeu.

5 - Previamente à nomeação ou designação de personalidades, nos termos do n.º 1, os respetivos nomes e curricula, bem como a verificação do preenchimento dos requisitos para o exercício do cargo em causa, são transmitidos pelo Governo à Assembleia da República, com uma antecedência razoável tendo em conta os prazos para a nomeação ou designação.

6 - Para efeitos do número anterior, quando não se trate da recondução de personalidade que já exerça o cargo, o Governo transmite uma lista de pelo menos três candidatos para o lugar a preencher.

7 - A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Europeus, elabora e aprova relatório de que dá conhecimento ao Governo».

Esta norma tem na sua origem o artigo 6.º («acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do Processo de Construção da União Europeia»), do Projeto de Lei n.º 99/XX, que, segundo a respetiva exposição de motivos, procurava operar:

> «uma reponderação global do papel da Assembleia da República no quadro dos assuntos europeus [...]. A Assembleia da República deve, portanto, intensificar e aprimorar os seus processos de acompanhamento das questões europeias. Mesmo sem sair daquele que tem sido o paradigma constitucional da repartição de competências entre a AR e o Governo no que toca às questões europeias, cabendo ao Governo uma ampla margem de decisão sem visto ou voto prévio parlamentar, é possível, todavia, acentuar e melhorar os processos de acompanhamento e influenciação das decisões do executivo nesse âmbito».

No que à nomeação para o exercício de funções em cargos das instituições, órgãos ou agências da União Europeia concerne, a referida exposição de motivos, referia também que:

> «Ainda dentro deste núcleo de competências de acompanhamento e apreciação da participação portuguesa, clarificam-se alguns aspetos ligados à audição de personalidades nomeadas ou designadas pelo Governo para cargos da União, esclarecendo-se que em casos de recondução de personalidades que já exerçam o cargo não é necessário o envio de três nomes alternativos e estatuindo-se que o desenlace da audição será sempre a emissão de um parecer sobre o desempenho dos candidatos na audição, tendo em conta os requisitos exigidos para o exercício do cargo em causa»[93].

[93] Em defesa desse projeto o deputado VITALINO CANAS referiu depois que quanto à competência da Assembleia da República no que toca ao acompanhamento e à apreciação da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia, «é de realçar a afirmação da prerrogativa do conhecimento de todos os assuntos e posições a debater nas instituições europeias, bem como das propostas em discussão e das negociações em curso» (Diário da Assembleia da República I série, n.º 47, de 9 de dezembro de 2011, p. 56).

Resulta de tudo isto que a audição (e a análise dos curricula dos candidatos) destina-se à emissão de um relatório[94], sem caráter vinculativo, e que o Governo só tem que indicar (um mínimo de) três candidatos por cada vaga (n.º 6) ou seja, neste caso, três, uma vez que só está em causa uma vaga. A indicação de um número superior de candidatos destina-se apenas a habilitar o Membro do Governo responsável pela área da justiça a escolher os candidatos mais competentes para o exercício do cargo.

Deste modo, podemos concluir que, atento este regime legal, o número de candidatos apresentados à Assembleia da República deverá ser igual ou superior a três.

A exigência de indicar um número superior de candidatos (seis) decorre do artigo 13.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2019[95], e não desta norma. De modo que o incumprimento daquele (apenas admissível nos casos em que, objetivamente, de todo, efetuadas todas as diligências possíveis, não existam magistrados em condições de ser nomeados procuradores europeus[96]) não significa o incumprimento deste.

VIII
Conclusões

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª O Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros que participam nessa cooperação reforçada, não podendo estes adotar medidas que o contrariem (art. 4.º, n.º 3, do TUE);

[94] Segundo o artigo 262.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020 «1 - A Assembleia da República emite, nos termos da lei, pareceres sobre matérias da sua competência legislativa reservada pendentes de decisão em órgãos da União Europeia e sobre as demais iniciativas das instituições europeias, assegurando a análise do seu conteúdo e, quando aplicável, o respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. 2 - É aplicável aos pareceres em matéria europeia o disposto no artigo 137», relativo ao conteúdo do parecer.

[95] «Os seis candidatos propostos [...] são ouvidos pela Assembleia da República».

[96] *Supra,* III. 5.

2.ª No desempenho das funções que lhes são cometidas, os Procuradores Europeus não podem pedir, nem receber, instruções de qualquer pessoa estranha à Procuradoria Europeia, de qualquer Estado-Membro da União Europeia ou de qualquer instituição, órgão ou organismo da União (art. 6.º, n.º 1, do referido Regulamento);

3.ª Os Estados-Membros da União Europeia e as instituições, órgãos e organismos da União também devem respeitar a independência da Procuradoria Europeia e abster-se de tentar influenciá-la no exercício das suas funções (art. 6.º, n.º 1, do referido Regulamento);

4.ª O processo, nacional e internacional, de seleção e nomeação dos Procuradores Europeus deverá garantir a sua independência e é fonte de legitimidade da própria Procuradoria Europeia;

5.ª Cada Estado-Membro indica três candidatos, que são submetidos ao escrutino de um comité internacional, que emite parecer sobre a sua adequação ao exercício das funções de Procurador Europeu, sendo depois um deles escolhido e nomeado por decisão do Conselho, tomada por maioria simples (art. 16.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Regulamento);

6.ª Os candidatos a Procurador Europeu devem: ser membros no ativo da magistratura do Ministério Público ou da magistratura judicial; oferecer garantias de independência e possuir as habilitações necessárias para serem nomeados para o exercício das mais altas funções judiciais ou do Ministério Público nos seus Estados-Membros e ter experiência prática relevante dos sistemas jurídicos nacionais, de investigações financeiras e de cooperação judiciária internacional em matéria penal (art. 16.º, n.º 1, do Regulamento);

7.ª Caso um candidato designado por um Estado-Membro retire a sua candidatura antes de ser entrevistado pelo comité de seleção, este, através do seu secretariado, solicita que o Estado-Membro em causa designe um novo candidato [Ponto VI.2 da Decisão de Execução (UE) 2018/1696 do Conselho, de 13 de julho de 2018];

8.ª Caso os candidatos designados por um Estado-Membro não preencham as condições de elegibilidade suprarreferidas, o comité de

seleção solicita, através do seu secretariado, que o Estado-Membro em causa designe um número correspondente de novos candidatos [Ponto VII.2 da Decisão de Execução (UE) 2018/1696 do Conselho, de 13 de julho de 2018]);

9.ª Em ambos os casos, sempre que estiver suficientemente demonstrado que é objetivamente impossível para um Estado-Membro encontrar um terceiro candidato elegível num prazo razoável, apesar de ter envidado todos os esforços necessários para o efeito, e tendo em conta as circunstâncias excecionais nesse Estado-Membro, o comité de seleção, após consultar esse Estado-Membro e apresentando fundamentação suficiente, pode remeter ao Conselho o seu parecer fundamentado sobre apenas dois candidatos [Decisão de Execução (UE) 2020/1008 do Conselho, de 9 de julho de 2020];

10.ª De modo que o comité de seleção só pode designar um mínimo de dois candidatos em casos de desistência ou de falta de condições de elegibilidade de um dos três candidatos inicialmente indicados, em situações excecionais, se, apesar de ter feito todas as diligências necessárias, o Estado-Membro não puder encontrar outro candidato num prazo razoável;

11.ª O Regulamento que instituiu a Procuradoria Europeia não regulou o procedimento interno, inerente à indicação pelos Estados-Membros dos três candidatos ao cargo de Procurador Europeu que têm a obrigação de designar;

12.ª Cumprindo esta obrigação europeia, o legislador nacional veio, depois, estabelecer que «Compete ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público proceder à seleção e indicar ao membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada magistratura a Procurador Europeu» (art. 13.º da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro);

13.ª Para além dos critérios fixados pelo direito europeu, segundo a referida lei, constituem critérios de seleção: experiência mínima de 20 anos como magistrado; experiência prática relevante no sistema jurídico nacional em investigação e em casos de crimes de natureza financeira;

experiência prática em cooperação judiciária internacional em matéria penal; classificação de mérito de Muito Bom (art. 14.º, n.º 1);

14.ª Ainda segundo a mesma lei, constituem, *inter alia*, condições preferenciais – mas apenas preferenciais – de seleção: experiência na investigação de crimes contra os interesses financeiros da União Europeia; experiência em investigações de natureza transfronteiriça; formação contínua relevante nestas áreas; experiência de gestão e coordenação de equipas (art. 14.º, n.º 2);

15.ª Uma vez que nem a Lei n.º 112/2019, nem os Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, regulam o *modus* de seleção para posterior indicação dos candidatos nacionais ao cargo de Procurador Europeu, a solução deverá ser encontrada por analogia (art. 10.º do Código Civil);

16.ª Considerando que os magistrados judiciais e do Ministério Público são normalmente nomeados através de concurso público, para cumprir o disposto no artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, os respetivos Conselhos Superiores devem determinar a abertura de um concurso (art. 10.º do Código Civil, arts. 42.º, n.º 1, 44.º, n.º 1, 46.º, n.º 1, 50.º e 162.º, n.º 1 do EMJ e arts. 148.º, n.º 1, 155.º, n.º 2, 156.º, n.ºs 1 e 2, 157.º, n.º 1, 158.º, n.º 1, 160.º, n.ºs 2 e 3, 161.º, n.º 1, 163.º, n.º 3, 164.º, n.º 2, 165.º, n.º 3 e 169.º, n.º 1, do EMP);

17.ª Caso este concurso não tenha opositores ou não tenha opositores admissíveis e em número suficiente, os Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público devem reabrir o concurso (art. 10.º do Código Civil e art. 260.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020) para satisfazer o número mínimo de candidatos designados;

18.ª Caso esta reabertura não tenha opositores admissíveis em quantidade suficiente para satisfazer o número mínimo de candidatos, os Conselhos devem convidar candidatos ao cargo de Procurador Europeu, que não tenham sido opositores ao referido concurso e reúnam as condições previstas no Regulamento e na lei nacional (art. 10.º do Código Civil e art. 19.º, n.º 9, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro);

19.ª Caso um dos Conselhos Superiores não indique três candidatos ao cargo de Procurador Europeu não haverá nenhuma forma legal de repartir ou distribuir os designados por ambas as magistraturas, devendo a escolha entre todos ser regida por meros critérios técnicos sem qualquer consideração pela origem dos magistrados;

20.ª Nos termos do artigo 7.º-A, da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, relativo à audição pela Assembleia da República de personalidades nomeadas ou designadas pelo Governo para cargos da União Europeia e aplicável à nomeação de candidatos à Procuradoria Europeia (atento o disposto no artigo 13.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2019), o Governo só tem que transmitir à Assembleia da República uma lista de, pelo menos, três candidatos;

21.ª No entanto, segundo o artigo 13.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2019, o membro do Governo responsável pela área da justiça deverá transmitir à Assembleia da República uma lista de seis nomes, três da magistratura judicial e três da magistratura do Ministério Público;

22.ª Pelo que, nos termos do procedimento previsto na Lei n.º 112/2019, apenas nos casos em que, por motivos objetivos, depois de realizadas todas as diligências possíveis, não forem indicados ao Membro do Governo responsável pela área da justiça três candidatos de cada uma das magistraturas, este poderá transmitir menos de seis, mas nunca menos de três; e

23.ª A nomeação dos candidatos nacionais ao cargo de Procurador Europeu, enquanto garantia da independência e de legitimidade da Procuradoria Europeia, deverá obedecer a um procedimento transparente e devidamente regulado, devendo ser ponderada uma intervenção legislativa dirigida para a resolução das obscuridades e omissões legais detetadas [art. 44.º, al.ª f), do EMP].

VOTO DE VENCIDO

Votei vencido o Parecer pelas razões que sumariamente enuncio.

O Regulamento (EU) 2017/1939, que confere execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia, estabelece, entre o mais, que os Estados-Membros devem indicar três membros no ativo da magistratura do Ministério Público ou da magistratura judicial que reúnam condições de designação como Procurador Europeu.

Todavia, tal instrumento legal não impôs qualquer metodologia de seleção dos três magistrados. Pelo que, diferentemente de outros países, veio o Estado Português a consagrar algumas regras para apuramento dos candidatos, deferindo o encargo aos Conselhos Superiores das magistraturas e autolimitando, nessa medida, a margem de intervenção governamental.

Pelo que, nos termos conjugados dos dois diplomas, importa reconhecer que, em circunstâncias normais, cada Estado-Membro está vinculado a indicar três candidatos para escrutínio por um comité internacional (artigo 16º do Regulamento 2017/1939 e nº 4 do artigo 13º da Lei nº 112/2019); também, em circunstâncias normais, quer o Conselho Superior do Ministério Público quer o Conselho Superior da Magistratura está vinculado a indicar, cada qual, três magistrados (nº 1 do artigo 13º); e, bem assim, em circunstâncias normais, o Ministério da Justiça deve indicar seis candidatos para audição na Assembleia da República (nº 4 do mesmo artigo da Lei).

Ora, um dos pressupostos em que assenta o Parecer é o da obrigatoriedade intransigente na indicação de três magistrados por cada Conselho Superior, independentemente do método de seleção, cujo enquadramento legal se mostra lacunoso, por conseguinte, a necessitar de revisão legislativa ou de integração por via analógica.

Tal desiderato – que pauta todo o Parecer, maxime as conclusões 17ª e 18ª e afloramentos noutras (bem como diversos segmentos da fundamentação) – constitui a vertente fundamental da minha divergência.

Desde logo, porque toda a vinculação está condicionada pelas contingências da realidade, em particular, pela circunstância de, no caso, qualquer via metodológica de

seleção de magistrados que se adote sempre pressupor a adesão voluntária por parte dos mesmos.

Posto o que, nesse plano, não é possível garantir que se venham, alguma vez, a verificar condições fenoménicas de cumprimento da obrigação legal (indicação de três magistrados, por parte de cada Conselho).

Acresce, na minha divergência e à míngua de iniciativa legislativa, a dimensão da integração da lacuna no quadro legal convocável sobre o modo de operacionalizar o "recrutamento" de candidatos. E que conduziu, na economia do parecer, à solução da "reabertura" do procedimento concursal havido, por apelo aos (pretensos) "lugares paralelos" das normas relativas ao recrutamento para cargos de direção superior, constantes da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro (Estatuto do pessoal dirigente), e, bem assim, da regra do artigo 260º do Regimento da Assembleia da República (sobre a audição de indigitados para cargos exteriores à Assembleia).

Ora, não obstante a valia de tais lugares paralelos, considero que tais dispositivos ficam tematicamente distantes do universo de questões do Procurador Europeu e do iter multipolar e complexo da sua designação, para se poder eleger como solução analógica adequada.

Ademais, em face das distintas realidades a que se dirigem, não se alcança com rigor o que entender por "reabertura" do procedimento se, no caso, estamos em presença de um mecanismo (de designação do Procurador Europeu) a desenvolver-se perante uma pluralidade de entidades, nacionais e internacionais, e através de uma sucessão de momentos lógica e legalmente demarcados: i) processo de "recrutamento" de candidatos em cada um dos Conselhos Superiores; ii) transmissão pelo Ministério da Justiça à Assembleia da República; iii) audição no Parlamento; iv) processo (técnico) de seleção de três de seis candidatos no Ministério da Justiça; v) processo de avaliação e graduação em comité internacional; vI) escolha e nomeação pelo Conselho Europeu de um dos nomes que lhe foram apresentados.

Não é linear a conclusão de que estejamos perante um procedimento único ou que se trate de procedimento da mesma índole que aqueles a que os aludidos "lugares paralelos" se dirigem; e, por seguinte, não é líquido que a regra de reabrir o procedimento nos Conselhos se ajuste à situação de facto existente se

os mesmos o considerarem findo e terem já comunicado o resultado a outra instância (Ministério da Justiça).

Perante este panorama e o quadro de facto subjacente, afigura-se-me mais ajustada a via de solução analógica estribada na Decisão de Execução (UE) 2020/1008, do Conselho, de 9 de Julho, que permite ao comité de seleção, após envidar todos os esforços e consultado o Estado Membro, remeter o seu parecer ao Conselho Europeu, devidamente fundamentado, sobre apenas dois candidatos.

E, tendo a Senhora Ministra da Justiça instado já, num segundo momento, os Conselhos Superiores a reponderarem a necessidade de indicação de três candidatos e tendo eles comunicado as respetivas posições, parece ter-se cumprido a exigência de envidar os esforços necessários, ao nível do Estado-Membro, para o desígnio em apreço.

De resto, mesmo ocorrendo a repetição dos métodos de seleção, no fim da linha, porventura em razão da indisponibilidade dos magistrados com requisitos, pode persistir um número insuficiente de candidatos, obrigando o Governo a solicitar que seja relevada a proposta, nesses termos, à luz da aludida Decisão de Execução.

A segunda pauta de razões da minha discordância prende-se com o alinhamento dos métodos de seleção: procedimento concursal e, depois, o convite (cfr. conclusões 16ª a 18ª).

Apesar de o Parecer sugerir o "convite" como via legítima de seleção, não enunciou quaisquer parâmetros da sua conformação: convite coletivo? (por exemplo, em aviso para os magistrados em geral manifestarem interesse); convite a grupo restrito? (por exemplo, dirigido aos Procuradores Europeus Delegados); convite individual? (dirigido a determinado magistrado, ou de forma aleatória ou observando um critério de antiguidade?), sempre no pressuposto de os destinatários reunirem requisitos.

No mais, se não existe norma específica a impor um ou outro método, não se alcança por que deve privilegiar-se, primeiro, um, e, depois, o segundo. Apenas o artigo 13º da Lei nº 112/2019 se refere a "seleção", inculcando a ideia de pluralidade de candidatos para graduação. Porém, o método do convite também não é alheio a uma ideia de escolha, de seleção.

Ainda assim, por razões de ordem prática ou de timing, mesmo reconhecendo que o concurso garante maior rendibilidade de escolha e maior transparência, não se exclui que os Conselhos possam adotar – sobretudo, após terem tentado, por uma vez que seja, o procedimento concursal – a via do segundo método (convite), desde que os magistrados disponham de requisitos de admissibilidade, constantes do Regulamento e também, pelo menos, do nº 1 do artº 14º da Lei nº 112/2019.

Lisboa, 19 de Janeiro de 2023.

O Vice-Procurador-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira

Declaração de voto

Não acompanho o Parecer por duas razões.

A primeira prende-se com a circunstância de o Parecer, apontando um método de seleção passível de adoção por cada um dos Conselhos, não problematizar, em face do regime legal convocado, a sua concretização no *iter* procedimental do mesmo resultante.

O método identificado como sendo aquele que os Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público devem adotar na concretização do procedimento de seleção a que alude o artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro é o seguinte: a abertura de um concurso (em aplicação analógica dos métodos de recrutamento previstos nos respetivos estatutos), a reabertura desse concurso, caso o primeiro não tenha opositores, não os tenha em condições de admissibilidade, ou não os tenha em número mínimo de três (aplicando analogicamente o disposto no artigo 260.º, do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020) e, finalmente, o endereço de convites a candidatos ao cargo que não tenham sido opositores ao concurso e reúnam as condições previstas no

Regulamento e na lei nacional (em aplicação analógica do regime contido no artigo 19.º, n.º 9, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro).

Em face deste regime e, tendo particularmente em conta o contexto factual que subjaz ao pedido de pronúncia endereçado a este Conselho, importaria encetar análise acerca do momento até ao qual se revela ainda admissível a repetição dos métodos de seleção de candidatos, em caso de inexistência de opositores ao concurso, em caso de o número de opositores ser inferior a três, ou em caso de os opositores não reunirem as condições de admissibilidade.

Parece, com efeito, resultar da conjugação do regime decorrente de cada um dos corpos normativos identificados com o regime prescrito pela Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, que o momento para a reabertura do concurso e o endereço de convites será o da fase de seleção, que se encerra com o ato de indicação do resultado ao membro do Governo responsável pela área da justiça. Este último ato parece, com efeito, colocar termo à intervenção de cada um dos Conselhos Superiores no procedimento gizado pela Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, com vista à seleção e designação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu.

Entendo que, em face das questões colocadas pela entidade consulente [particularmente aquela enunciada sob a alínea d)] e tendo em vista uma clarificação da atividade dos Conselhos Superiores neste âmbito, esta apreciação deveria ser contemplada na pronúncia do Conselho Consultivo.

A segunda razão prende-se com a circunstância de o Parecer não contemplar, nas conclusões apresentadas, todas as possibilidades de facto com que a entidade consulente se pode confrontar, uma vez encerrado o procedimento de seleção e indicação de candidatos por parte de cada um dos Conselhos.

Ainda que não desejável, é naturalisticamente admissível que, esgotados os métodos de seleção adotados, não seja possível, por ausência de candidatos ou por não anuência de nenhum magistrado a convite que lhe haja sido endereçado, a

indicação de três candidatos por cada um dos Conselhos Superiores ao membro do Governo responsável pela área da justiça.

É certo que os Conselhos Superiores se mostram adstritos ao cumprimento do que dispõe o artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, quanto à indicação ao membro do Governo responsável pela área da justiça de três candidatos de cada uma das magistraturas a Procurador Europeu.

Todavia, não é menos certo que tais órgãos se mostram vinculados ao respeito pelas regras de inamovibilidade e de estabilidade estatutária e constitucionalmente consagradas, respetivamente, para magistrados judiciais e para magistrados do Ministério Público (cf. artigos 6.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, 99º, do Estatuto do Ministério Público, e artigos 216.º, n.º 1, e 219.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa).

Em face desta possibilidade real (que, insiste-se, não sendo desejável, é do mero ponto de vista factual admissível), importaria que o Parecer desenvolvesse um exercício de harmonização dos regimes legais convocáveis, no sentido de a obrigação legal imposta pelo artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, ser necessariamente demarcada pelos limites que aquelas normas estatutárias e constitucionais impõem.

Esta necessidade advém da exigência de garantir um posicionamento que aponte indubitavelmente para a unidade do sistema jurídico, particularmente face a uma questão colocada com o pressuposto de que a solução final será sempre a indicação do número de candidatos assinalado pelo artigo 13º, n.º 1, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro [cf. questão colocada sob a alínea d): "(...) indaga-se sobre se o regime normativo deve ser interpretado no sentido de caber aos Conselhos abrir novos procedimentos concursais, a repetir até ao total preenchimento dos números definidos nesses normativos, ou se lhes assiste diretamente a faculdade de designar candidatos, ou se esta faculdade é supletiva apenas tendo lugar caso os procedimentos concursais complementares não originem o preenchimento total das vagas (...)"].

Neste contexto, entendo que o Conselho Consultivo deveria clarificar, enunciando-o inequivocamente em conclusão, que, face à necessária harmonização das assinaladas normas, a obrigação decorrente do disposto no artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, deve ser entendida no sentido de caber a cada um dos Conselhos Superiores envidar todos os esforços necessários para encontrar candidatos elegíveis em prazo razoável, especificamente, adotando os procedimentos consequenciais a que *supra* se alude. Revelando-se objetivamente impossível a indicação de candidatos em número suficiente (pelas razões acima já apontadas), e se a aplicação dos métodos de seleção tiver sido exaurida, a obrigação legal que impende sobre os Conselhos mostrar-se-á cumprida, ainda que não seja, por cada um deles, indicados candidatos no número de três.

Esta possibilidade condiciona a resposta às demais questões, considerando que a subsequente ação do membro do Governo responsável pela área da justiça se encontra conformada pelo número de candidatos que haja resultado do procedimento de seleção e indicação concretizado por cada um dos Conselhos Superiores. Pode com efeito suceder não dispor o membro do Governo responsável pela área da justiça de candidatos em número suficiente para integrar a lista a apresentar à Assembleia da República, como comandam articuladamente os artigos 13.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro, e 7.º-A, da Lei n.º 46/2006, de 25 de agosto. Nem dispor, afinal, de três candidatos a designar ao cargo de Procurador Europeu (artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 112/2019, de 10 de setembro), circunstância em que o recurso hermenêutico a critérios de exceção já utilizados pelo Conselho Europeu (ainda que noutro patamar procedimental), possibilitando que a sua deliberação de seleção e nomeação de Procurador Europeu recaísse sobre candidatos em número inferior a três, deveria ser equacionado.

Entendo que uma resposta cabal às questões colocadas ao Conselho Consultivo impunha que este tema fosse problematizado e analisado e que a solução encontrada fosse contemplada como conclusão do Parecer.

O vogal do Conselho Consultivo,

(*Ricardo Jorge Bragança de Matos*)

DECLARAÇÃO DE VOTO DE VENCIDO

EUCÁRIA MARIA MARTINS VIEIRA

1. Votei vencida.

Inquestionada a obrigação do Estado Português à indicação de três candidatos a Procurador Europeu, a essencialidade da minha dissidência reside na solução sustentada no Parecer e vertida nas suas Conclusões 17ª a 23ª.

2. Independentemente do acolhimento que venha a merecer a pertinente e oportuna sugestão – referida na última Conclusão – de uma intervenção legislativa nacional integradora da lacuna detectada, que clarifique o procedimento de selecção do Procurador Europeu, o quadro legislativo em vigor não consente as Conclusões 17ª e 18ª enquanto "solução …encontrada por analogia" – sic - quer por recurso ao Regimento da Assembleia da República 97, quer à Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro 98, que considero não importáveis para a situação em presença.

3. Pese embora o merecido respeito por diferente opinião e, sobretudo, por quem a subscreve, ainda que se admitisse a reabertura do concurso em cenário de deserção, as especiais exigências de um procedimento de selecção (do Procurador Geral Europeu 99 e) dos Procuradores Europeus, que "deverá ser um elemento fundamental para garantir a sua independência" – sic. Decisão de Execução (EU)

[97] Que se reporta a um processo eleitoral e no qual as candidaturas são apresentadas por grupos de Deputados – cfr. artigos 255º a 260º do Regimento.

[98] Aplicável, com significativas excepções, a pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração – cfr. artigo 1º, nº 5 da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro.

[99] Nos termos do nº 3 do artigo 14º do Regulamento (EU) 2017/1939 do Conselho, de 12 de Outubro, a selecção do Procurador-Geral Europeu é feita por **concurso** aberto.

2018/1696 do Conselho, de 13 de Julho – não se harmonizam com o método de selecção convite – que já consubstancia uma selecção, enquanto escolha de alguns entre um universo que eventualmente reúna as mesmas condições 100.

4. Vinculada, ex voluntate, a participação de Portugal à execução de uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia importa que o presente incidente, tendo sido envidados todos os esforços 101, sinalize que futuramente seja assegurado um fluxo procedimental de selecção sem sobressaltos 102, a suprir com esforço conjunto das instâncias nacionais e europeias envolvidas.

5. Embora numa fase procedimental de selecção do Procurador Europeu mais avançada 103, a Decisão de Execução (EU) 2020/1008 do Conselho, de 9 de Julho de 2020, operou a alteração da regra VII.2 (do Anexo) da Decisão de Execução (EU) 2018/1696 do Conselho, de 13 de Julho – convocada nas Conclusões 8ª e 9ª do Parecer - de modo a acomodar uma ocorrência excepcional: "...sempre que estiver suficientemente demonstrado que é objectivamente impossível para um Estado-Membro encontrar um terceiro candidato elegível num prazo razoável, apesar de ter envidado todos os esforços necessários para o efeito 104 ...o Comité de selecção pode...apresentar o seu parecer fundamentado ao Conselho sobre apenas dois candidatos elegíveis." – sic.

À luz do referido precedente, o contexto factual subjacente à presente consulta - apenas seleccionados, em procedimentos concursais já extintos, um candidato da Magistratura Judicial e um outro da Magistratura do Ministério Público

---

[100] Método aceitável e legalmente previsto, além das mais, nas situações apontadas no ponto 3.2. do Parecer, todas elas inscritas em ambiente de estrutura hierárquica e de confiança pessoal de quem formula o convite.

[101] Cfr. Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 21 de Setembro de 2022, comunicada ao Gabinete de Sua Excelência a Senhora Ministra da Justiça em 23 de Setembro de 2022, na qual *" considerou executadas todas as diligências que* [lhe competiam] *envidar no sentido de dar cumprimento ao preceituado na Lei nº 112/2019, de 10 de Setembro."* – sic.

[102] Embora não previsível, a escassez de recursos pode obstar à necessária autorização dos Conselhos Superiores para o exercício do cargo de Procurador Europeu e configurar uma dificuldade acrescida.

[103] No caso, forma submetidos três candidatos ao Comité Internacional, que, após rejeição de um deles, não logrou obter junto do Estado-Membro indicação de candidato substituto.

[104] Cfr. Deliberação Conselho Superior do Ministério Público de 21 de Setembro de 2022.

- assume-se como fundamentada circunstância de excepção, apta a desencadear, até ultimação do procedimento de selecção e nomeação do Procurador Europeu pelo Conselho, i) o mecanismo de substituição previsto no artigo no nº 7 do artigo 16º do Regulamento 105, ou ii) a prorrogação do mandato 106, até ao limite da sua metade – cfr. artigo 16º, nº 3, do Regulamento.107

6. No quadro do direito interno actualmente vigente, o objecto da presente consulta mostrar-se-á prejudicado pelas Deliberações finais proferidas sobre os procedimentos de selecção, quer pelo Conselho Superior da Magistratura, quer pelo Conselho Superior do Ministério Público - esta votada por unanimidade em 21 de Setembro último - ambas entretanto firmadas no direito nacional como casos decididos.

[105] Quando o Procurador Europeu fique impedido de exercer as suas funções é substituído pelo Procurador Europeu Delegado, como tal designado pelo Colégio aquando da nomeação do (actual) Procurador Europeu.

[106] Não renovável – cfr. artigo 16º, nº 3, do Regulamento.

[107] Aplicável, por interpretação extensiva, aos mandatos dos Procuradores Europeus dos Estados-Membros sorteados que só devem cumprir um mandato, igualmente não renovável, de três anos – cfr. artigo 3º da Decisão de Execução (EU) 2019/598, de 9 de Abril.