

Processo C-700/21**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

22 de novembro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália)

Data da decisão de reenvio:

18 de novembro de 2021

Recorrente:

O.G.

Interveniente:

Presidente del Consiglio dei Ministri (Presidente do Conselho de Ministros)

Objeto do processo principal

Processo de apreciação da constitucionalidade do artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da legge del 22 aprile 2005, n.º 69 (Lei n.º 69, de 22 de abril de 2005.), na versão em vigor à data dos factos do presente processo, apresentado pela Corte d'appello di Bologna (Tribunal de Recurso de Bolonha, Itália) no órgão jurisdicional de reenvio no âmbito da execução de um mandado de detenção europeu (a seguir «MDE») emitido em relação a um nacional de um país terceiro integrado de forma estável em Itália.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Compatibilidade da legislação italiana relativa aos motivos de não execução facultativa do MDE – na parte em que impede as autoridades judiciais de execução de recusarem a entrega de nacionais de países terceiros que residam ou se encontrem em Itália – com o artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 3, da

mesma decisão-quadro e com o artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Questões prejudiciais

- a) O artigo 4.º, ponto 6, da [Decisão-Quadro] 2002/584/GAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, interpretado à luz do artigo 1.º, n.º 3, desta decisão-quadro e do artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), opõe-se a uma legislação, como a italiana, que – no âmbito de um processo de mandado de detenção europeu destinado ao cumprimento de uma pena ou medida de segurança – impede as autoridades judiciárias de execução de forma absoluta e automática de recusarem a entrega de nacionais de países terceiros que se encontrem ou residam no seu território, independentemente dos laços que apresentam com este último?
- b) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, com base em que critérios e pressupostos devem esses laços ser considerados suficientemente significativos para obrigar a autoridade judiciária de execução a recusar a entrega?

Disposições de direito da União invocadas

Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (a seguir «Decisão-Quadro»), em especial, artigo 4.º, ponto 6, e os artigos 1.º, n.º 3 e 5.º, ponto 3.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «CDFUE»): artigo 7.º

Disposições de direito internacional invocadas

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»): artigo 8.º

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos: artigo 17.º, n.º 1

Disposições de direito nacional invocadas

Costituzione (Constituição italiana): artigos 2.º, 3.º, 11.º, 27.º, terceiro parágrafo, 117.º, primeiro parágrafo.

Legge del 22 aprile 2005, n.º 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (Lei n.º 69, de 22 de abril de 2005, Disposições relativas à conformidade do direito

interno com a Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros) (a seguir «Lei n.º 69/2005), em especial:

- Artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), na versão introduzida pelo artigo 6.º, n.º 5, alínea b), da legge del 4 ottobre 2019, n.º 117 (Lei n.º 117, de 4 de outubro de 2019), nos termos do qual a autoridade judiciária italiana de execução do MDE pode recusar a entrega – para efeitos de cumprimento de uma pena ou de uma medida de segurança privativas de liberdade aplicadas pelo Estado-Membro de emissão – da pessoa procurada que seja nacional italiano ou nacional de outro Estado-Membro da União, que resida ou se encontre, legal e efetivamente, no território italiano, na condição de que o Estado-Membro de execução determine que a pena ou a medida de segurança seja cumprida em Itália.
- Artigo 19.º, n.º 1, alínea c), na versão em vigor à data dos factos no processo em apreço, nos termos do qual, quando a pessoa sobre a qual recai o MDE for nacional ou residente do Estado italiano, a sua entrega – para efeitos de ação penal – está sujeita à condição de que a pessoa, depois de ter sido ouvida, seja devolvida ao Estado-Membro de execução para nele cumprir a pena ou a medida de segurança privativas de liberdade pessoal contra ela eventualmente proferidas no Estado-Membro de emissão.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O recorrente, de nacionalidade moldava integrado de forma estável em Itália, foi condenado definitivamente, na Roménia, a uma pena de cinco anos de prisão pelos crimes de evasão fiscal e de apropriação indevida dos montantes devidos para o pagamento dos impostos sobre os seus rendimentos e do IVA, cometidos na qualidade de gerente de uma sociedade por quotas entre setembro de 2003 e abril de 2004. Em 13 de fevereiro de 2012, o Tribunal de Primeira Instância de Braşov (Roménia) emitiu um MDE em relação ao recorrente para efeitos de cumprimento da pena.
- 2 Por Acórdão de 7 de julho de 2020, a Corte d'appello di Bologna (Tribunal de Recurso de Bolonha) (a seguir «Tribunal de Recurso») ordenou a entrega do recorrente à autoridade judiciária de emissão.
- 3 Em sede de recurso interposto pelo interessado, a Corte di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) anulou, em 16 de setembro de 2020, esse acórdão convidando o Tribunal de Recurso a apreciar a oportunidade de suscitar, em vários aspetos, questões de constitucionalidade do artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005.
- 4 Por Despacho de 27 de outubro de 2020, o Tribunal de Recurso – depois de ter constatado que o recorrente fez prova bastante da sua integração familiar e profissional estável no território nacional, onde vive com uma mulher residente

em Itália com quem teve um filho, agora com doze anos de idade – suscitou as questões de constitucionalidade acima referidas perante o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais da Corte d'appello di Bologna (Tribunal de Recurso de Bolonha, Itália), órgão jurisdicional que conhece do mérito no processo principal

- 5 O Tribunal de Recurso tem dúvidas quanto à constitucionalidade do artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005, na parte em que este limita a aplicabilidade desse motivo de não execução facultativa do MDE aos nacionais italianos e aos nacionais de outros Estados-Membros, se residirem ou se encontrarem legal e efetivamente no território italiano, excluindo assim os nacionais de países terceiros que não podem cumprir em Itália a pena aplicada no Estado-Membro de emissão, mesmo que residam ou se encontrem legal e efetivamente em Itália e tenham estabelecido laços significativos e estáveis nesse Estado.
- 6 O artigo acima referido, que transpõe para o ordenamento italiano o artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro, restringiu assim indevidamente o âmbito de aplicação deste último artigo, que, pelo contrário, se aplica a qualquer pessoa que resida ou se encontre no Estado-Membro de execução.
- 7 Essa situação contraria o objetivo de ressocialização da pessoa condenada, em que se baseia o artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro e o seu artigo 5.º, n.º 3. Na verdade, a ressocialização deve ser garantida a todas as pessoas condenadas, sem distinção em razão da nacionalidade. A obrigação de cumprimento da pena no estrangeiro é igualmente contrária à função reeducativa da pena, prevista no artigo 27.º, terceiro parágrafo, da Constituição, em relação a uma pessoa condenada e que tinha sólidos laços familiares e sociais em Itália, bem como ao seu direito à vida privada e familiar.
- 8 A este respeito, o Tribunal de Recurso sustenta que, embora a decisão de transpor para o direito interno os motivos de não execução facultativa do MDE, previstos no artigo 4.º da Decisão-Quadro, se integre na margem de discricionariedade dos Estados-Membros, quando estes Estados decidam fazê-lo, são obrigados a respeitar o conteúdo dessa disposição, sem possibilidade de alterar o seu âmbito de aplicação em razão da nacionalidade da pessoa ou da duração da sua permanência no Estado-Membro de execução.
- 9 Além disso, o Tribunal de Recurso considera irrazoável a diferença de tratamento, em relação aos nacionais de países terceiros, resultante do artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005 (execução de um MDE para efeitos de cumprimento da pena), por um lado, e do artigo 19.º, n.º 1, alínea c), da mesma lei (execução de um MDE para efeitos de ação penal), por outro. Com efeito, enquanto a primeira disposição exclui a aplicabilidade do motivo de recusa facultativa da entrega aos nacionais de países terceiros, mesmo que integrados em Itália, a segunda

disposição aplica-se também a esses nacionais, que têm o direito de cumprir em Itália a pena eventualmente aplicada pelo Estado-Membro de emissão no termo do processo.

- 10 Em conclusão, a não inclusão dos nacionais de países terceiros no âmbito de aplicação do artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005 é contrária aos artigos 2.º, 3.º, 11.º, 27.º, terceiro parágrafo, e 117.º, primeiro parágrafo, da Constituição [italiana], em relação ao artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro, bem como ao artigo 7.º da Carta, ao artigo 8.º da CEDH e ao artigo 17.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 11 O Presidente del Consiglio dei ministri (Presidente do Conselho de Ministros, Itália), interveniente, pede que as questões de constitucionalidade sejam declaradas inadmissíveis ou improcedentes.
- 12 Segundo o interveniente, a possibilidade de invocar o motivo de recusa em questão e de dar relevância à integração no território [italiano] do nacional de um Estado-Membro da União, com exclusão dos nacionais de países terceiros, está estreitamente ligada ao conjunto dos direitos e liberdades decorrentes da cidadania da União; esse motivo de recusa, baseado no estatuto de cidadão da União, é, portanto, apenas aplicável aos nacionais dos Estados-Membros, como resulta igualmente dos trabalhos preparatórios da Decisão-Quadro.
- 13 Além disso, a Decisão-Quadro deve ser interpretada à luz do princípio geral do reconhecimento mútuo das decisões, que impõe que se considere a recusa de execução do MDE como uma exceção à regra geral de execução do próprio mandado e cujo alcance não pode ser limitado pelo artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro, conforme interpretado pelo Tribunal de Recurso (v. Acórdãos de 13 de dezembro de 2018, Sut, C-514/17, n.º 28, e de 6 de outubro de 2009, Wolzenburg, C-123/08). Os Estados-Membros não podem, portanto, alargar as hipóteses de recusa da execução do MDE para além das descritas na Decisão-Quadro.
- 14 Por conseguinte, o artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005 transpõe corretamente o artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro.
- 15 O interveniente remete igualmente para o Acórdão de 2 de abril de 2020, *Ruska Federacija* (C-897/19), no qual o Tribunal de Justiça reafirmou que a proibição de discriminação em razão da nacionalidade prevista no artigo 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) não é aplicável às diferenças de tratamento entre os nacionais dos Estados-Membros e os de países terceiros, e que o artigo 21.º TFUE, que prevê o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, não se aplica aos nacionais de países terceiros.

- 16 O interveniente sustenta igualmente que a reinserção da pessoa condenada não constitui o objetivo especificamente prosseguido pela Decisão-Quadro 2002/584; tal é prosseguido pela Decisão-Quadro 2008/909/JAI do Conselho, de 27 de novembro de 2008, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sentenças em matéria penal que imponham penas ou outras medidas privativas de liberdade para efeitos da execução dessas sentenças na União Europeia (a seguir «Decisão-Quadro 2008/909/JAI»).
- 17 Quanto à diferença de tratamento, relativamente aos nacionais de países terceiros, decorrente do artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005, por um lado, e do artigo 19.º, n.º 1, alínea c), da mesma lei, por outro, não é irrazoável, na medida em que a finalidade do mandado de detenção processual é diferente e consiste em reduzir a tramitação de processos *in absentia*.
- 18 Em todo o caso, o conceito de residência previsto nas disposições do direito da União em questão e nas do direito italiano acima referidas deve ser interpretado de forma a incluir apenas os nacionais italianos e os nacionais dos outros Estados-Membros da União que residem legal e efetivamente em Itália, pelo que o âmbito de aplicação dessas disposições é coincidente.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 19 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha a importância das questões de constitucionalidade que lhe foram submetidas pelo Tribunal de Recurso, cuja procedência pode implicar a recusa da entrega do recorrente ao Estado-Membro de emissão e, por conseguinte, o cumprimento da sua pena em Itália. Pelo contrário, se essas questões forem julgadas improcedentes, o Tribunal de Recurso é obrigado a ordenar a entrega do recorrente.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio refere, antes de mais, que, após a prolação do despacho do Tribunal de Recurso, o artigo 18.º-*bis* da Lei n.º 69/2005 foi alterado pelo artigo 15.º, n.º 1, do decreto legislativo del 2 febbraio 2010, n.º 10 (Decreto Legislativo n.º 10, de 2 de fevereiro de 2010,) (a seguir «Decreto Legislativo n.º 10/2010»). O novo artigo 18.º-*bis*, n.º 2, da Lei n.º 69/2005, que substituiu o anterior artigo 18.º-*bis*, n.º 1, alínea c), acrescentou, no que respeita à faculdade de recusar a entrega de um nacional de outro Estado-Membro da União que resida ou se encontre legal e efetivamente em Itália, o requisito de que esse nacional deve residir ou encontrar-se legal e efetivamente em Itália há pelo menos cinco anos. Não houve qualquer alteração em relação aos nacionais de países terceiros.
- 21 O artigo 19.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 69/2005 também foi alterado pelo Decreto Legislativo n.º 10/2010. Esse artigo 19.º, aplicável em caso de MDE para efeitos de ação penal, – que antes previa que a entrega dos nacionais quer italianos quer de outros Estados-Membros ou de países terceiros que residissem ou se encontrassem em Itália estava sujeita à condição de a pessoa ser devolvida a Itália, em caso de condenação, para o cumprimento da pena – prevê, agora, no seu n.º 1, alínea b), que a entrega só está sujeita a essa condição em relação aos nacionais

italianos e aos nacionais dos outros Estados-Membros da União que residam legal e efetivamente em Itália há pelo menos cinco anos.

- 22 Em todo o caso, ao processo principal deve ser aplicada, *ratione temporis*, a legislação em vigor antes das alterações acima referidas.
- 23 Quanto à tese do Tribunal de Recurso exposta *supra* no n.º 8, o órgão jurisdicional de reenvio não a partilha e, remetendo a este respeito para o já mencionado Acórdão Wolzenburg (em especial os n.ºs 58, 59 e 62), precisa que o Tribunal de Justiça já reconheceu como legítimas algumas limitações aos motivos de recusa introduzidos pelos Estados-Membros. Todavia, afirma que quando a legislação nacional de transposição regulou o motivo de recusa facultativa previsto no artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro de maneira não conforme com os princípios e os direitos fundamentais do direito da União, igualmente referidos no considerando 12 e no artigo 1.º, n.º 3, da Decisão-Quadro, violou o próprio artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro.
- 24 O órgão jurisdicional de reenvio considera que as questões descritas, relativas à interpretação do artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro, dizem respeito a um aspeto ainda não abordado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, ou seja, a relação entre essa disposição e a proteção dos direitos fundamentais de um nacional de um país terceiro relativamente ao qual foi emitido um MDE. Por conseguinte, importa determinar se e, eventualmente, em que condições o nacional de um país terceiro que reside ou se encontra no Estado-Membro de execução é titular de um direito fundamental a não ser afastado do território deste último Estado para efeitos de cumprimento de uma pena ou de uma medida de segurança no Estado-Membro de emissão.
- 25 Além disso, sendo a matéria do MDE inteiramente harmonizada pela própria Decisão-Quadro, o nível de proteção dos direitos fundamentais suscetíveis de limitar o dever de reconhecimento mútuo das decisões judiciais de outros Estados-Membros é necessariamente o que resulta da Carta e do artigo 6.º do Tratado da União Europeia. Pelo contrário, em domínios inteiramente harmonizados, é proibido aos Estados-Membros imporem o respeito de padrões meramente nacionais de proteção dos direitos fundamentais, sempre que isso possa comprometer o primado, a unidade e a efetividade do direito da União (Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Fransson, C-617/10, n.º 29, e de 26 de fevereiro de 2013, Melloni, C-399/11, n.º 60).
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio, depois de ter recordado os conceitos autónomos de pessoa «residente» e de «se encontrar» no território do Estado-Membro de execução, conforme definidos pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 17 de julho de 2008, Kozłowski, C-66/08, afirma que as questões submetidas no presente processo apresentam elementos novos em relação à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de MDE desenvolvida nos Acórdãos, já referidos, Kozłowski e Wolzenburg, ou no Acórdão de 5 de setembro de 2012, Lopes da Silva Jorge, C-42/11.

- 27 O órgão jurisdicional de reenvio precisa igualmente que, no passado, já declarou inconstitucional a legislação italiana de transposição da Decisão-Quadro na parte em que não previa a recusa de entrega, além do nacional italiano, também do nacional de outro Estado-Membro da União Europeia que residisse ou se encontrasse legal e efetivamente em território italiano, para efeitos de cumprimento de pena privativa de liberdade em Itália.
- 28 Quanto à reinserção social da pessoa condenada, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que «o motivo de não execução facultativa que consta do artigo 4.º, [ponto] 6, da decisão-quadro tem, nomeadamente, por objetivo permitir que a autoridade judiciária de execução dê especial importância à possibilidade de aumentar as oportunidades de reinserção social da pessoa procurada após o cumprimento da pena em que foi condenada» (Acórdãos Kozłowski, Wolzenburg e Lopes da Silva Jorge) e cita também o considerando 9 da Decisão-Quadro 2008/909/GAI, esta última aplicável igualmente aos nacionais de países terceiros, nos termos do qual «[a] execução da condenação no Estado de execução deverá aumentar a possibilidade de reinserção social da pessoa condenada. Para se certificar de que a execução da condenação pelo Estado de execução contribuirá para facilitar a reinserção social da pessoa condenada, a autoridade competente do Estado de emissão deverá atender a elementos como, por exemplo, a ligação da pessoa ao Estado de execução e o facto de o considerar ou não como o local onde mantém laços familiares, linguísticos, culturais, sociais, económicos ou outros».
- 29 O próprio Tribunal de Justiça sublinhou recentemente a ligação entre esta última Decisão-Quadro e a Decisão-Quadro 2002/584/JAI, ao declarar que «a articulação prevista pelo legislador da União entre a Decisão-Quadro 2002/584 e a Decisão-Quadro 2008/909 deve contribuir para alcançar o objetivo que consiste em facilitar a reinserção social da pessoa em causa. Além disso, tal reinserção é no interesse não apenas da pessoa em causa, mas igualmente da União Europeia em geral» (Acórdão de 11 de março de 2020, SF, C-314/18, n.º 51).
- 30 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, além disso, que outros atos normativos da União preveem igualmente uma proteção do interesse do nacional de um país terceiro que reside ou se encontra legal e efetivamente num Estado-Membro em não ser afastado desse Estado, como a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (em especial, o artigo 12.º, n.º 4) ou a Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (em especial, o artigo 17.º).
- 31 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio remete para a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») relativa ao artigo 8.º da CEDH. Na verdade, o TEDH, valorizando sempre a reinserção social do condenado entre as funções da pena (Acórdão de 26 de abril de 2016, Murray c. Países Baixos, §102; Acórdão de 30 de junho de 2015, Khoroshenko c. Rússia, §121; 9 de julho de 2013, Vinter c. Reino Unido, §115), considerou que a

execução de uma pena privativa da liberdade a grande distância da residência familiar da pessoa condenada pode implicar uma violação do artigo 8.º da CEDH, por via da consequente dificuldade, para o detido e os seus familiares, de manterem contactos regulares e frequentes que, por sua vez, são importantes no que diz respeito às finalidades de ressocialização da pena (Acórdão de 7 de março de 2017, Polyakova e o. c. Rússia, § 88). Nesta última decisão, o TEDH também destacou como esses princípios são confirmados na Recomendação do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre as Regras Penitenciárias Europeias (European Prison Rules), adotada em 11 de janeiro de 2006, cujo artigo 17.º, n.º 1, em particular, prevê que os reclusos devem ser afetos, na medida do possível, a estabelecimentos prisionais próximos da sua residência ou do seu meio social de reinserção. A jurisprudência do TEDH sublinha também a necessidade de, nas decisões que, contudo, implicam o afastamento de um estrangeiro do território de um Estado, dever ser sempre efetuada uma justa ponderação entre as razões desse afastamento e as razões conflituantes de proteção do direito do interessado, fundado no artigo 8.º da CEDH, a não ser afastado do local onde mantém a parte mais significativa das suas relações sociais, profissionais, familiares e afetivas, em especial quando o estrangeiro é casado ou tem filhos no território do Estado do qual deve ser afastado, e, *a fortiori*, na hipótese em que tenha nascido ou crescido nesse mesmo Estado ainda que não tenha adquirido a nacionalidade (Acórdão de 24 de novembro de 2000, Unuane c. Reino Unido, § 72; Acórdão de 19 de maio de 2016, Kolonja c. Grécia, § 48; Acórdão de 23 de junho de 2008, Maslov c. Áustria, §§68 a 76; Acórdão de 18 de outubro de 2006, Üner c. Países Baixos, §57; 2 de agosto de 2001, Boultif c. Suíça, § 48).

- 32 Uma vez que o caso em apreço, apesar de dizer respeito a uma pessoa atualmente não sujeita a medida privativa de liberdade, suscita questões interpretativas relativas a aspetos centrais do funcionamento do MDE e a interpretação pedida é suscetível de produzir consequências gerais, tanto para as autoridades chamadas a cooperar no âmbito do MDE como para os direitos das pessoas procuradas, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que submeta o presente reenvio prejudicial a tramitação acelerada, nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.