

Processo C-291/19**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:**

9 de abril de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Curtea de Apel Braşov (Tribunal de Recurso de Braşov, Roménia)

Data da decisão de reenvio:

28 de março de 2019

Recorrente:

SO

Recorridos:

TP e o.

Objeto do processo principal

Recurso interposto na Curtea de Apel Braşov (Tribunal de Recurso de Braşov), Secção penal, pela recorrente SO, dos despachos pelos quais o procurador encarregado do processo e, respetivamente, o procurador-chefe da secção da procuradoria junto da Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia) (PÎCCJ) – Direcţia Naţională Anticorupţie (Direção Nacional Anticorrupção, a seguir «DNA») – Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (a seguir «Secção de luta contra as infrações equiparadas às infrações de corrupção»), ordenou o arquivamento e, respetivamente, confirmou a decisão de arquivamento, de queixas-crime pelas quais a recorrente denunciava a prática de crimes por parte de vários magistrados – procuradores e juízes – e por parte de um advogado.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Ao abrigo do artigo 19.º, n.º 3, alínea b), TUE e do artigo 267.º TFUE, a Curtea de Apel Braşov (Tribunal de Recurso de Braşov) solicita a interpretação da

Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, do artigo 2.º TUE, do artigo 4.º, n.º 3, TUE e do princípio da independência dos juízes, consagrado no artigo 19.º, n.º 1, segunda parte, TUE e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Questões prejudiciais

1. Deve o Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV), estabelecido pela Decisão 2006/928/CE da Comissão Europeia, de 13 de dezembro de 2006, ser considerado um ato adotado por uma instituição da União Europeia, na aceção do artigo 267.º TFUE, que pode ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça?

2. Os requisitos estabelecidos nos relatórios elaborados no âmbito do referido mecanismo são vinculativos para a Roménia, em especial (mas não só) no que respeita à necessidade de proceder a alterações legislativas que sejam conformes com as conclusões do MCV, com as recomendações formuladas pela Comissão de Veneza e pelo Grupo de Estados contra a corrupção do Conselho da Europa?

3. Deve o artigo 2.º, conjugado com o artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, ser interpretado no sentido de que a obrigação do Estado-Membro de respeitar os princípios do Estado de direito abrange igualmente a exigência de que a Roménia cumpra os requisitos estabelecidos nos relatórios elaborados no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV), estabelecido pela Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006?

4. O princípio da independência dos juízes, consagrado no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, conforme interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), opõe-se à criação da secção encarregada dos inquéritos sobre as infrações cometidas no âmbito do sistema judiciário, no quadro do Ministério Público junto da Înnalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia), atendendo às modalidades de nomeação/destituição dos procuradores que fazem parte da referida secção, às modalidades de exercício das funções no âmbito da mesma bem como à forma pela qual a competência é determinada, associadas ao número reduzido de lugares nessa secção?

5. O artigo 47.º [segundo parágrafo] da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, relativo ao direito a um processo equitativo, através do julgamento da causa num prazo razoável, opõe-se à criação de uma secção encarregada dos inquéritos sobre as infrações cometidas no âmbito do sistema judiciário, no quadro do Ministério Público junto da Înnalta Curte de Casație și Justiție, atendendo às modalidades de exercício das funções no âmbito desta

última e [à] forma pela qual a competência é determinada, associadas ao número reduzido de lugares do quadro nessa secção?

Disposições de direito da União invocadas e jurisprudência da União invocada

Artigo 2.º, artigo 4.º, n.º 3, e artigo 19.º, n.º 1, TUE

Artigos 37.º e 38.º do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos tratados em que se funda a União Europeia

Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada ¹

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, de 25 de janeiro de 2017, no qual, depois do esclarecer que as medidas adotadas para atingir os objetivos do MCV «só poderão ser plenamente avaliadas analisando se os efeitos pretendidos se fizeram sentir na prática e se é possível considerar que foram integradas de forma irreversível no quadro jurídico e institucional nacional», se acrescenta que «algumas questões subjacentes, como o questionamento da independência judicial e da autoridade de certas sentenças judiciais, bem como algumas tentativas de fazer reverter as reformas, contribuíram inevitavelmente para o abrandamento do ritmo dos progressos para atingir os objetivos do MCV»

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos registados na Roménia no contexto do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, de 13 de novembro de 2018, ponto 3.1 «Critério de referência n.º 1: Independência dos tribunais e reforma judicial», no âmbito do capítulo 3, «Avaliação dos progressos no cumprimento das recomendações do relatório de janeiro de 2017» e do capítulo 4, «Conclusão»

Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 42 a 44)

Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 48)

¹ N. do T.: Esta expressão («e a criminalidade organizada») apenas figura na versão PT da decisão, não consta de nenhuma das outras versões linguísticas.

Acórdão de 13 de junho de 2017, Florescu e o. (C-258/14, EU:C:2017:448).

Disposições nacionais invocadas

Artigos 175.º e 297.º do Codul penal (Código Penal) e artigos 339.º, 340.º e 341.º do Codul de procedură penală (Código de Processo Penal), cujo conteúdo consta do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Lei n.º 78/2000 relativa à prevenção, à investigação e às sanções em matéria de corrupção), artigo 13.º², nos termos do qual, no caso dos crimes de abuso de funções, se o funcionário público tiver obtido para si ou para terceiro uma vantagem indevida, o limite específico da pena é aumentado de um terço.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Lei n.º 304/2004 relativa à organização do sistema judiciário), artigos 88.º¹ a 88.º⁹, cujo conteúdo consta do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-195/19, e artigos 88.º¹⁰ e 88.º¹¹, relativos ao desempenho das funções, no âmbito da Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Secção encarregada dos inquéritos sobre as infrações cometidas no âmbito do sistema judiciário, a seguir «SIIJ»), mediante destacamento, de oficiais e agentes da polícia judiciária sob o comando e o controlo direto do procurador da secção e, respetivamente, à afetação à secção de especialistas no setor do tratamento e da exploração das informações e no âmbito económico, financeiro, aduaneiro, informático bem como noutros âmbitos; estes dois últimos artigos foram introduzidos pela Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (Decreto urgente n.º 12/2019 do Governo).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (Decreto urgente n.º 7/2019 do Governo) que, designadamente, altera e completa a Legea nr. 304/2004. Este decreto introduz no artigo 88.º¹ um novo número, o n.º 6, nos termos do qual, no caso das infrações da competência da SIIJ, se entende por «ministério público hierarquicamente superior» o procurador-chefe da secção, incluindo no caso das medidas adotadas antes de esta última se tornar operacional. O referido decreto altera o artigo 88.º⁷, prevendo, no n.º 1, alínea d), uma nova competência da SIIJ, que consiste no exercício e na renúncia aos meios de recurso nos processos da competência da secção, incluindo nos processos pendentes nos órgãos jurisdicionais ou decididos de modo definitivo antes de a secção se tornar operacional.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea SIIJ (Decreto urgente n.º 90/2018 do Governo, que aprova as medidas respeitantes às modalidades de funcionamento da SIIJ), artigos I e II, cujo conteúdo consta do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-195/19.

Decisão n.º 3 da Înalta Curte de Casație și Justiție, de 26 de fevereiro de 2019, proferida num processo relativo a questões de direito, nos termos da qual, ao

interpretando as disposições do artigo 88.^{o8}, n.º 2, da Legea nr. 304/2004, a participação nas audiências nos processos da competência da SIIJ, em que a ação penal tenha sido exercida pela DNA, é assegurada por procuradores da secção judiciária do Ministério Público junto da Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça) ou por procuradores do Ministério Público junto do órgão jurisdicional ao qual o processo tenha sido submetido.

Decisões da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) n.º 1519/2011 e n.º 2/2012, cujo conteúdo relevante consta do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-195/19, bem como decisão da Curtea Constituțională n.º 104/2018, cujo conteúdo relevante, em especial os n.ºs 88 e 90, consta do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-195/19.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Através de quatro queixas-crime apresentadas em dezembro de 2015 e em fevereiro de 2016, SO denunciou a prática, por parte de quatro magistrados do Ministério Público, do crime de abuso de funções previsto no artigo 13.^{o2} da Legea nr. 78/2000, conjugado com o artigo 297.^o, n.º 1, do Codul penal, bem como, por parte de um advogado no foro de Braşov, do crime de tráfico de influência previsto no artigo 291.^o, n.º 1, do Codul penal. SO afirmou que os referidos procuradores violaram várias funções do seu serviço, quer através da recusa injustificada de examinar alguns dos seus pedidos, de lhe fornecer informações ou de lhe disponibilizar cópias de determinados atos contidos num processo penal, quer por agirem excedendo as competências legais bem como através da adoção de atos em condições de ilegalidade e de improcedência.
- 2 Seguidamente, SO apresentou uma queixa-crime contra dois juízes da Judecătoria Braşov (Tribunal de Primeira Instância de Braşov) e do Tribunalul Braşov (Tribunal Superior de Braşov), alegando que fazem parte de uma organização criminosa e que se pronunciaram em sentido desfavorável ao recorrente em vários processos.
- 3 Depois de ter procedido à investigação do caso em apreço, o Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție – Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (Procuradoria junto do Tribunal Superior de Cassação e Justiça – Direcção Nacional Anticorrupção – Secção de luta contra as infracções equiparadas às infracções de corrupção), por despacho de 8 de setembro de 2017, ordenou o arquivamento, declarando que os factos não são previstos pela lei penal e não foram cometidos culposamente na aceção da lei penal e, no que respeita ao crime de constituição de uma organização criminosa, que o facto não se verificou.
- 4 SO interpôs recurso desta decisão do procurador encarregado do processo para o procurador hierarquicamente superior, o procurador-chefe da Secção de luta contra as infracções equiparadas às infracções de corrupção no âmbito da DNA, o qual, por Despacho de 20 de outubro de 2017, o julgou improcedente.

- 5 Nestas circunstâncias, SO recorreu da decisão de arquivamento para o órgão jurisdicional, tendo o recurso, na sequência de uma declaração de incompetência, sido registado no órgão jurisdicional de reenvio, a Curtea de Apel Braşov (Tribunal de Recurso de Braşov), em 11 de setembro de 2018.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 6 O órgão jurisdicional de reenvio afirma que, uma vez que o processo no órgão jurisdicional implica a participação obrigatória do Ministério Público, participou inicialmente na audiência um procurador da DNA e, após a entrada em vigor das alterações à Legea nr. 304/2004 e da prolação pela Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie da decisão n.º 3, de 26 de fevereiro de 2019, participou na audiência um procurador da procuradoria junto da Curtea de Apel Braşov. No caso de se apurar que o recurso de SO é procedente, o órgão jurisdicional de reenvio deve remeter o processo à SIIJ para efeitos de exercício da ação penal.
- 7 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que, uma vez que a continuação do processo principal implica a participação de procuradores da SIIJ, é necessário determinar se o direito da União se opõe ou não a uma legislação nacional que institui essa secção especial do Ministério Público.
- 8 Quanto à primeira questão, que respeita à natureza do MCV, o órgão jurisdicional de reenvio sustenta que o mesmo foi instituído pela Decisão 2006/928/CE, nos termos dos artigos 37.º e 38.º do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos tratados em que se funda a União Europeia.
- 9 Atendendo a estas disposições, ao Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 25 de janeiro de 2017, à possibilidade de impor sanções em caso de incumprimento dos compromissos assumidos e invocando o Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2017, Florescu e o., em que o Tribunal de Justiça declarou que o Memorando de entendimento entre a Comunidade Europeia e a Roménia, celebrado em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009, deve ser considerado um ato adotado por uma instituição da União, na aceção do artigo 267.º TFUE, que pode ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio considera que importa esclarecer se o MCV constitui um ato que pode ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça.
- 10 No que respeita à segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio, invocando o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 13 de novembro de 2018, em cuja conclusão se afirma que «[a] fim de remediar a situação, são recomendadas as seguintes medidas: [...] [s]uspender imediatamente a aplicação das leis sobre a Justiça e dos subsequentes decretos de emergência [e] [r]ever as leis sobre a Justiça, tendo em plena consideração as recomendações do MCV [bem como as] emitidas pela Comissão de Veneza e pelo GRECO» pede ao Tribunal de Justiça que determine se as medidas expressamente recomendadas nos relatórios elaborados no âmbito do mecanismo são de carácter vinculativo, o que

permitiria ao órgão jurisdicional de reenvio declarar que as disposições de direito interno que instituem a SIIJ são suspensas ou que devem ser suspensas e se esse carácter vinculativo é rigorosamente limitado às conclusões do relatório ou se revestem igualmente esse carácter as outras observações contidas nesse relatório, em especial as que mencionam medidas nacionais contrárias às recomendações formuladas pela Comissão Europeia para a Democracia através do Direito do Conselho da Europa (Comissão de Veneza) e pelo Grupo de Estados contra a corrupção (GRECO).

- 11 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que o Relatório da Comissão de 13 de novembro de 2018 indica expressamente que uma das medidas que teve impacto negativo na independência dos magistrados e enfraqueceu a confiança na justiça foi a criação de uma secção especial para a investigação das infrações cometidas no âmbito do sistema judiciário.
- 12 Neste contexto, afirma-se expressamente no parecer n.º 924 da Comissão de Veneza, de 20 de outubro de 2018, que «são manifestadas particulares preocupações também no que respeita [...] à nova SIIJ» e, no Relatório *ad-hoc* sobre a Roménia adotado pelo GRECO em 19-23 de março de 2018, nos n.ºs 33 e 34, afirma-se, nomeadamente, que «[u]ma das alterações mais controversas é a criação [...] de uma nova secção para a investigação das infrações no sistema judiciário [que] é por muitos considerada uma anomalia do dispositivo institucional atual, nomeadamente devido i) ao facto de nenhuma informação ou avaliação objetiva ter demonstrado a existência de problemas estruturais na justiça que possam justificar esta iniciativa, ii) à forma de nomeação da sua direção e iii) ao facto de esta secção não dispor de investigadores e de instrumentos de inquérito adequados, contrariamente a outros órgãos de ação penal especializados. Do mesmo modo, foi salientado que este organismo ficaria imediatamente sobrecarregado em consequência das disposições [...] que preveem a transferência imediata de muitos processos de outras procuradorias, enquanto o número de lugares previsto (15, segundo o projeto de lei) é subdimensionado para o volume de trabalho previsto» e que «ainda mais importante, existem também receios de que esta estrutura possa facilmente ser utilizada para retirar processos em curso em procuradorias especializadas ou que possa interferir em processos sensíveis de grande interesse, quando sejam apresentadas queixas contra um magistrado, que seriam automaticamente da competência da nova estrutura». Este parecer recomenda que não se institua a SIIJ.
- 13 Com as terceira e quarta questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pede que se determine, independentemente da resposta às duas primeiras questões, se os princípios subjacentes à ordem jurídica da União, consagrados no Tratado da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que se opõem às legislações nacionais acima referidas, devido ao perigo que as mesmas representam para o Estado de direito e para a independência do sistema judiciário, tendo em conta o seu conteúdo e a análise efetuada no âmbito do MCV, bem como no âmbito da Comissão de Veneza e do GRECO.

- 14 Neste contexto, depois de ter recordado as disposições do artigo 19.º, n.º 1, TUE e os Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, n.ºs 42 a 44), e Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18, n.º 48), o órgão jurisdicional de reenvio reproduz uma parte das críticas da Comissão de Veneza e do GRECO relativas às alterações da Legea nr. 304/2004 que respeitavam à criação da SIIJ.
- 15 Uma primeira crítica diz respeito à estrutura da SIIJ, que é composta por 15 procuradores, que terão de tratar milhares de processos por ano. Estes processos eram anteriormente examinados por mais de 150 procuradores, pertencentes a 19 secções do Ministério Público, e é evidente que os 15 procuradores da secção ficarão submergidos pelo volume de trabalho, o que terá impacto sobre a qualidade do exercício da ação penal.
- 16 Outra crítica respeita ao facto de a SIIJ ser concebida como uma estrutura única com sede em Bucareste, o que implica que os magistrados que sejam objeto de um inquérito serão obrigados a fazer um esforço maior, com custos elevados, para participar na audiência, o que poderia afetar os seus direitos de defesa.
- 17 É criticado, além disso, o processo de nomeação do procurador-chefe e dos outros 14 procuradores, para os quais a prova da entrevista tem um peso de 60%, não apresentando garantias suficientes de um processo de seleção conduzido de forma imparcial.
- 18 Além disso, não são claras as modalidades pelas quais os próprios procuradores da SIIJ podem ser efetivamente objeto de inquérito pelas eventuais infrações cometidas, nomeadamente as [cometidas] no âmbito das suas funções.
- 19 São igualmente criticadas as alterações introduzidas com a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019, que se verificaram sem o parecer do Consiliu Superior al Magistraturii (Conselho Superior da Magistratura). Por conseguinte, a inserção do n.º 6 no artigo 88.º^o da Legea nr. 304/2004 foi entendida como um primeiro passo para subtrair a secção à autoridade do Procurador-Geral, até à sua transformação, de facto, numa procuradoria separada.
- 20 Uma vez que o exercício da ação penal relativamente a um magistrado pode conduzir à suspensão das suas funções, a SIIJ poderia ser entendida, em relação aos aspetos analisados relativos à sua organização e ao seu funcionamento, como um fator de pressão suscetível de comprometer a independência dos juízes.
- 21 No que respeita à quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio expõe uma série de circunstâncias que o levam a considerar que existem dúvidas suficientes quanto à possibilidade de, no âmbito da SIIJ, serem praticadas atividades de exercício da ação penal que, associadas aos atos que serão praticados na fase do julgamento, garantam a resolução do processo num prazo razoável.
- 22 Por conseguinte, o facto de, em 5 de março de 2019, só estarem ocupados 6 dos 15 lugares de procurador, o que representa uma taxa de ocupação de 40%, muito

inferior à de outras procuradorias, o facto de, depois da data em que a SIIJ se tornou operacional, nela terem sido registados 1 422 processos – tendo em conta que esta última tem também de lidar com 795 atividades de carácter geral (queixas, pedidos, observações, requerimentos vários) – e o facto de se ter concretizado a possibilidade de a SIIJ se ocupar também de outros processos penais, na medida em que sejam apresentadas nesses processos queixas-crime contra magistrados, especialmente em processos sensíveis e com impacto mediático, são elementos que levam o órgão jurisdicional de reenvio a ter dúvidas quanto à possibilidade de realizar um inquérito eficaz e de assegurar a resolução do processo num prazo razoável, o que põe em causa a compatibilidade da legislação nacional analisada com os requisitos do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

- 23 O órgão jurisdicional de reenvio remete para os outros três pedidos de decisão prejudicial, nos processos C-83/19, C-127/19 e C-195/19, que contêm questões que são, em parte, semelhantes às do presente processo.

DOCUMENTO DE TRABALHO