



COMUNICADO DE IMPRENSA 69/23

Luxemburgo, 4 de maio de 2023

Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-40/21 | Agência Națională de Integritate

Luta contra a corrupção: o direito da União não se opõe a que uma pessoa seja proibida de exercer cargos públicos eletivos durante três anos se tiver violado as regras relativas aos conflitos de interesses quando exerceu um cargo desse tipo

A pessoa em causa deve, no entanto, ter a possibilidade de requerer a fiscalização judicial desta sanção, nomeadamente à luz do respeito do princípio da proporcionalidade

Em 2016, o recorrente no processo principal foi eleito Presidente da Câmara do Município de MN (Roménia). Num relatório elaborado em 2019, a Agência Națională de Integritate (ANI) (Agência Nacional para a Integridade, Roménia) constatou que este não respeitou as regras que regulam os conflitos de interesses em matéria administrativa. No caso de este relatório se tornar definitivo, o mandato do recorrente no processo principal cessa de pleno direito e ser-lhe-á aplicada uma proibição acessória de exercer cargos públicos eletivos por um período de três anos.

O recorrente no processo principal interpôs um recurso em cujo âmbito pediu que seja declarada a invalidade daquele relatório, alegando que o direito da União se opõe a uma legislação nacional ao abrigo da qual se aplica, automaticamente e sem possibilidade de adaptação em função da gravidade da conduta ilícita praticada, a referida proibição a uma pessoa que se considera ter agido numa situação em que existia um conflito de interesses ¹. No âmbito desse recurso, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu submeter ao Tribunal de Justiça questões relativas à conformidade desta proibição com o princípio da proporcionalidade das penas ², o direito de trabalhar ³, bem como o direito à ação e a um tribunal imparcial ⁴, garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declara que o artigo 49.º, n.º 3, da Carta não se aplica a uma legislação nacional que prevê, no termo de um processo administrativo, uma medida de proibição de exercer cargos públicos

¹ Artigo 25.º da Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Lei n.º 176/2010 relativa à integritade no exercício das funções e dos cargos públicos, que altera e complementa a Lei n.º 144/2007 relativa à criação, à organização e ao funcionamento da Agência Nacional para a Integridade, e que altera e completa outros atos normativos), de 1 de setembro de 2010. Esta lei implementa o segundo objetivo de referência que figura no anexo da 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 (JO 2006, L 354, p. 56).

² Artigo 49.º, n.º 3, da Carta.

³ Artigo 15.º, n.º 1, da Carta.

⁴ Artigo 47.º da Carta.

eletivos durante um período pré-estabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo, no caso de essa medida não revestir natureza penal.

A este respeito, são pertinentes três critérios para apreciar a natureza penal de uma sanção: a qualificação jurídica da infração no direito interno, a própria natureza da infração e o nível de severidade da sanção.

Antes de mais, no que respeita ao primeiro critério, no direito romeno, nem a cessação de pleno direito do mandato em caso de verificação de um conflito de interesses nem a proibição de exercer cargos públicos eletivos são consideradas sanções penais. Em seguida, o segundo critério implica que se verifique se a medida em causa prossegue, nomeadamente, uma finalidade repressiva. Ora, a legislação em causa visa garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como prevenir a corrupção institucional. Assim, esta proibição, como a da perda de pleno direito do mandato, tem por finalidade preservar o bom funcionamento e a transparência do Estado, pondo termo de forma duradoura às situações de conflito de interesses. Por conseguinte, tal medida prossegue um objetivo essencialmente preventivo e não repressivo. Quanto ao terceiro critério, esta medida de proibição não consiste na aplicação de uma pena privativa da liberdade ou de uma sanção pecuniária, consistindo antes numa proibição do exercício futuro de certas atividades, isto é, de cargos públicos eletivos, que visa um grupo circunscrito de pessoas que tem um estatuto particular. Esta proibição tem uma duração limitada e não incide sobre o direito de voto.

Ora, não revestindo natureza penal, esta medida não pode ser apreciada à luz do artigo 49.º, n.º 3, da Carta.

Não obstante, atendendo a que aplica o direito da União, a legislação nacional em causa deve, em todo o caso, ser conforme com o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União.

A este respeito, o Tribunal de Justiça observa, em segundo lugar, que tal princípio não se opõe a esta legislação desde que, atentas todas as circunstâncias pertinentes, a sua aplicação conduza a impor uma sanção adequada à gravidade da violação que visa punir, tendo em conta o objetivo de garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como prevenir a corrupção institucional. Não é o que sucede quando, excecionalmente, tendo em conta este objetivo, a conduta ilícita verificada não apresenta um elemento de gravidade, ao passo que o impacto dessa medida na situação pessoal, profissional e económica da pessoa em causa se revela particularmente grave.

Assim, a aplicação automática da sanção em causa permite pôr termo de forma duradoura à situação de conflito de interesses em questão, preservando o funcionamento do Estado e dos órgãos eletivos em causa. Além disso, o facto de prever tanto a cessação de pleno direito do mandato como uma proibição automática de exercer cargos públicos eletivos durante um período pré-estabelecido suficientemente longo parece ser suscetível de dissuadir as pessoas que exercem cargos eletivos de se colocarem em semelhante situação e de as incitar a respeitar as suas obrigações na matéria.

Além disso, no que respeita ao caráter necessário da proibição em causa, o legislador romeno fixou a sua duração em três anos devido à gravidade intrínseca que os factos constitutivos de uma situação de conflito de interesses representam para o funcionamento do Estado e para a sociedade. Assim, esta proibição é aplicada pelo facto de uma pessoa que exerce funções públicas eletivas ter praticado uma conduta ilícita e de esta revestir uma gravidade certa. A este respeito, devem igualmente ser tidas em conta a dimensão dos conflitos de interesses e o nível de corrupção observados no setor público nacional. Por outro lado, a referida proibição é limitada no tempo, só se aplica a determinadas categorias de pessoas que exercem certas funções e aplica-se unicamente a certas atividades, a saber, as funções públicas eletivas, e não impede o exercício de outras atividades profissionais.

Por último, no que se refere ao caráter proporcionado da medida em causa, atendendo à gravidade da lesão do interesse público que resulta de atos de corrupção e de conflitos de interesses, mesmo os menos relevantes, das pessoas eleitas num contexto nacional de elevado risco de corrupção, não se afigura, em princípio, que esta proibição é desproporcionada face à infração que visa punir. Dito isto, o facto de a duração desta proibição não ser

acompanhada de uma possibilidade de adaptação não permite excluir que, em certos casos excepcionais, esta sanção possa ser desproporcionada.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça esclarece que o direito de exercer um mandato eletivo obtido na sequência de um processo eleitoral democrático, como o de presidente da câmara, não está abrangido pelo artigo 15.º, n.º 1, da Carta.

Embora esta disposição tenha uma redação ampla, o seu âmbito de aplicação não abrange o direito de exercer esse mandato durante um período determinado. O artigo 15.º da Carta figura no seu título II, intitulado «Liberdades», ao passo que as disposições específicas que visam o direito de ser eleito em contexto de eleições figuram num título distinto, isto é, no título V, intitulado «Cidadania»⁵. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos corrobora esta interpretação⁶.

Em quarto e último lugar, o Tribunal de Justiça constata que o artigo 47.º da Carta não se opõe à legislação nacional em causa, desde que a pessoa em causa tenha efetivamente a possibilidade de contestar a legalidade do relatório que verificou a existência de um conflito de interesses e da sanção aplicada que teve esse relatório por base, incluindo a sua proporcionalidade.

O direito à ação implica nomeadamente que o titular desse direito possa aceder a um tribunal competente para assegurar o respeito dos direitos que o direito da União lhe garante e, para este efeito, para examinar todas as questões de facto e de direito pertinentes para resolução do litígio que foi chamado a conhecer. No presente caso, este direito pressupõe que o órgão jurisdicional de reenvio possa fiscalizar a legalidade do relatório de avaliação que visa o recorrente no processo principal e, sendo caso disso, anulá-lo, bem como as sanções que foram aplicadas com base no mesmo.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais dos Estados Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade de um ato da União. O Tribunal não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal. Esta decisão vincula do mesmo modo os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não vincula o Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação.

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.

Fique em contacto!



⁵ V. artigos 39.º e 40.º da Carta relativos ao direito de eleger e de ser eleito, respetivamente, nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas.

⁶ V. TEDH, 8 de novembro de 2016, *Savisaar c. Estónia*.