

Processo C-40/21**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:**

26 de janeiro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

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

Data da decisão de reenvio:

12 de novembro de 2020

Recorrente:

T.A.C.

Recorrida:

Agência Națională de Integritate (Agência Nacional para a Integridade)

Objeto do processo principal

Recurso contencioso administrativo no qual o recorrente pede a anulação de um relatório de avaliação em que se conclui que ele não respeitou o regime jurídico dos conflitos de interesses em matéria administrativa

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Ao abrigo do artigo 267.º do TFUE, pede-se a interpretação do artigo 15.º, n.º 1, e dos artigos 47.º e 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Questões prejudiciais

1. Deve o princípio da proporcionalidade das penas, consagrado no artigo 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretado no sentido de que também é aplicável a factos diferentes dos que são formalmente

tipificados como crime pelo direito nacional, mas que podem ser considerados «acusações em matéria penal» na aceção do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, à luz dos critérios desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em especial o da gravidade da pena, como no processo principal, no que respeita à apreciação dos conflitos de interesses, que pode dar lugar à aplicação da sanção acessória de proibição de exercício de cargos públicos eletivos por um período de três anos.

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve o princípio da proporcionalidade das penas consagrado no artigo 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição de direito nacional de execução por força da qual, em caso seja constatada a existência de um conflito de interesses de uma pessoa que exerce um cargo público eletivo, é aplicável automaticamente, por força da lei (*ope legis*), a sanção acessória de proibição de exercício de cargos públicos eletivos por um período fixo de três anos, sem permitir a aplicação de uma sanção proporcionada à infração cometida?

3. Devem o direito de trabalhar garantido pelo artigo 15.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e o direito à ação e a um tribunal imparcial garantido pelo artigo 47.º da Carta, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição de direito nacional de execução por força da qual, caso seja constatada a existência de um conflito de interesses de uma pessoa que exerce um cargo público eletivo, é aplicável automaticamente, por força da lei (*ope legis*), a sanção acessória de proibição de exercício de cargos públicos eletivos por um período fixo de três anos, sem permitir a aplicação de uma sanção proporcionada à infração cometida?

Disposições de direito da União invocadas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»); artigo 15.º, n.º 1, artigos 47.º, 49.º e 51.º, e o artigo 52.º, n.º 3;

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 (a seguir «Decisão MCV»).

Disposições de direito nacional invocadas

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 integridade 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 Agenția Națională de Integritate (Agência Nacional para a Integridade), e que altera outros atos normativos] (a seguir «Lei n.º 176/2010»). O artigo 25.º da referida lei prevê o seguinte:

«1) A conduta praticada por uma pessoa que se verifique ter emitido um ato administrativo, concluído um ato jurídico, adotado uma decisão ou participado na adoção de uma decisão em violação das obrigações jurídicas relativas ao conflito de interesses ou à situação de incompatibilidade constitui uma infração disciplinar e é sancionada nos termos das regras aplicáveis ao cargo, à função ou à atividade em questão, na medida em que as disposições da presente lei não as derroguem e desde que os factos em causa não consubstanciem elementos constitutivos de uma infração penal.

2) A pessoa que tenha sido exonerada ou destituída das suas funções em conformidade com o disposto no n.º 1, ou em relação à qual se tenha verificado a existência de um conflito de interesses ou uma situação de incompatibilidade, perde o direito de exercer uma função ou um cargo público que seja objeto das disposições da presente lei, com exceção dos cargos eleitorais, por um período de três anos a partir da data em que foi exonerada ou destituída da função ou do cargo público em questão, ou a partir da data em que cessou definitivamente as suas funções. Se a pessoa tiver exercido um cargo eletivo, não poderá exercer esse cargo durante um período de três anos a contar da data de cessação do seu mandato. No caso de a pessoa deixar de exercer uma função ou cargo público na data em que a situação de incompatibilidade ou de conflito de interesses foi constatada, a proibição de três anos começa a correr, de acordo com a lei, a partir da data em que o relatório de avaliação se tornou definitivo ou a partir da data em que a decisão judicial que confirma a existência de um conflito de interesses ou de uma situação de incompatibilidade transitou em julgado.»

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (Lei n.º 161/2003, relativa a medidas específicas para garantia da transparência no exercício dos cargos públicos, das funções públicas e no âmbito da atividade empresarial, para a prevenção e a repressão da corrupção);

Decizia nr. 418/2014 (Decisão n.º 418/2014) da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia), segundo a qual a expressão «aceiași funcție (o mesmo cargo)» que figura no artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010 abrange todos os cargos eletivos, incluindo o de presidente da câmara;

Decizia nr. 449/2015 (Decisão n.º 449/2015) da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrida é uma autoridade administrativa responsável pela apreciação dos conflitos de interesses. O recorrente era, à data dos factos, presidente da câmara da cidade de MN.
- 2 No relatório de avaliação de 25 de novembro de 2019, a recorrida afirmou que o recorrente não tinha respeitado o regime jurídico dos conflitos de interesses em matéria administrativa, uma vez que, durante o período em que exerceu o cargo de presidente da câmara, tinha celebrado um contrato de comodato com a Associação T.M.N. (associação T.M.N.), na qual a sua mulher tinha o estatuto de membro fundador e exercia as funções de vice-presidente. Ao abrigo desse contrato, foi concedido a essa associação o direito de uso a título gratuito de algumas instalações pertencentes à cidade de MN, por um período de cinco anos, para a realização de atividades culturais.
- 3 Em 19 de dezembro de 2019, o recorrente interpôs um recurso contencioso administrativo tendo por objeto a anulação do referido relatório. Em apoio do seu pedido, o recorrente alega, em substância, que a decisão de celebrar o contrato de comodato tinha sido adotada pelo conselho municipal da cidade de MN, e que, portanto, ele estava obrigado à execução dessa decisão. Além disso, essa decisão não implicou uma vantagem material para a sua esposa. Por último, o recorrente alega que não foi chamado a apresentar as suas observações, pelo que os seus direitos de defesa foram violados.
- 4 O recorrente pediu também ao órgão jurisdicional de reenvio, chamado a pronunciar-se sobre este litígio, que submetesse ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais. No essencial, o recorrente considera que o direito da União se opõe a uma legislação nacional por força da qual lhe foi imposta uma sanção acessória de proibição do exercício de cargos públicos eletivos durante um período de três anos (a seguir «sanção em causa»).

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 5 **O recorrente** alega que, caso venha a ser negado provimento ao seu recurso, será sujeito, por força do artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010, a sanções graves e, em especial, à cessação do seu mandato e à proibição de exercer qualquer cargo público eletivo durante um período de três anos. A referida lei constitui uma execução da Decisão MCV e, por essa razão, por força do artigo 51.º da Carta, as garantias consagradas na Carta também são aplicáveis à Lei n.º 176/2010.
- 6 Neste contexto, o recorrente levanta a questão de saber se a sanção em causa, automaticamente aplicável por força da lei e que não pode ser aplicada proporcionalmente à infração verificada, respeita os direitos e os princípios garantidos pela Carta.

- 7 Em primeiro lugar, o recorrente alega que a apreciação administrativa em matéria de conflitos de interesses prevista na legislação nacional corresponde ao conceito de acusação em matéria penal, na aceção do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, à luz dos critérios desenvolvidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em especial o da gravidade da pena. Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, a essa apreciação deve ser atribuído o mesmo estatuto ao abrigo do direito da União. Consequentemente, mesmo que a conduta punível não seja considerada um crime, mas uma infração disciplinar, o artigo 49.º da Carta continuaria, ainda assim, a ser aplicável e obsta à aplicação dessa legislação tendo em conta a proporcionalidade dos delitos e das penas.
- 8 Em segundo lugar, o recorrente considera que a legislação em causa viola o artigo 15.º, n.º 1, da Carta. De facto, o artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010 estabelece uma proibição de exercer cargos eletivos por um período de três anos a partir da data da cessação de funções ou da data em que o relatório de avaliação da recorrida se torne definitivo; esta proibição, na medida em que não é proporcionada ao ato praticado, prejudica o seu direito de exercício de uma atividade profissional.
- 9 Em terceiro lugar, o recorrente considera que a impossibilidade de impugnar judicialmente a sanção em causa, imposta automaticamente por força da lei, viola o seu direito à ação garantido pelo artigo 47.º da Carta.
- 10 **A recorrida** alega, no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade dos delitos e das penas invocado pelo recorrente, que não é razoável a analogia feita por este último entre as normas em matéria de «incidente de integridade» (incidentes de integridade) e as normas em matéria de direito penal, uma vez que essas normas têm âmbitos de aplicação específicos e, portanto, distintos.
- 11 Nesta perspetiva, a recorrida alega que, com a Decisão n.º 449/2015, a Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional) considerou que a sanção em causa constitui uma sanção de natureza jurídica distinta da pena acessória prevista em matéria penal, a qual consiste na proibição temporária do exercício de determinados direitos, neste caso, direitos eleitorais. Além disso, segundo a mesma decisão, a Lei n.º 176/2010 visa garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos e a prevenir a corrupção institucional, matéria que não pode ser sujeita por analogia ao regime jurídico específico do direito penal e às sanções penais.
- 12 No respeitante à alegada violação do artigo 15.º, n.º 1, da Carta, a recorrida invoca o artigo 52.º desta última e sustenta, em substância, que a restrição de determinados direitos fundamentais é admissível se forem respeitadas as disposições legais em vigor, adotadas no respeito da Constituição e do direito da União. Uma disposição jurídica de natureza sancionatória não é contrária ao direito da União nem a outras disposições que consagram direitos fundamentais reconhecidos aos cidadãos se essa restrição respeitar os direitos do cidadão no que respeita à aplicação de uma sanção jurídica.

- 13 No entender da recorrida, o facto de a aplicabilidade de uma norma nacional visar criar uma obrigação negativa para uma pessoa que exerce um cargo de autoridade pública - obrigação que decorre precisamente do estatuto da pessoa em causa - não pode constituir uma violação do direito da União, [se ocorrer] no respeito imperioso das normas do Estado de direito e dos princípios de integridade, de transparência e de primado do interesse público. Ora, as normas com base nas quais a recorrida exerce os seus poderes visam garantir a integridade no exercício das funções e dos cargos públicos e a prevenir a corrupção institucional, através do exercício da responsabilidade na avaliação, em especial, dos potenciais conflitos de interesses em que possam encontrar-se as pessoas indicadas na lei durante o exercício das funções e dos cargos públicos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 14 O órgão jurisdicional de reenvio observa que a Lei n.º 176/2010 constitui uma execução da Decisão MCV, a qual estabelece determinados objetivos que a Roménia deverá atingir. O objetivo 2 do anexo dessa decisão refere-se à criação de uma Agência para a Integridade com responsabilidades de verificação dos ativos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesses, e com poderes para emitir decisões vinculativas, com base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas. Uma vez que o objeto do recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio consiste na anulação de um relatório elaborado pela agência criada com base no referido objetivo 2, o presente litígio diz respeito à aplicação do direito da União.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, caso seja constatada a existência de um conflito de interesses no âmbito de um cargo eletivo, como no processo em apreço, o direito nacional prevê a cessação automática do mandato da pessoa em causa. Ao mesmo tempo, a sanção em causa também é aplicável como sanção acessória. É aplicada *ope legis*, sem uma análise da adequação da sua aplicação e sem uma aplicação diferenciada em função da gravidade da infração verificada.
- 16 Relativamente à **primeira questão prejudicial**, o referido órgão jurisdicional sublinha que o facto pelo qual o recorrente foi sancionado pode constituir, na aceção do artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 176/2010, quer uma infração disciplinar, quer uma infração penal. O crime de conflito de interesses é punível, nos termos do direito nacional, com uma pena de prisão de um a cinco anos e uma proibição de exercício de cargos públicos. Verifica-se assim que, tanto a legislação relativa ao conflito de interesses de tipo administrativo como a legislação penal relativa ao crime de conflito de interesses, regulam a sanção/pena de proibição de exercer uma função ou cargo públicos.
- 17 Neste contexto, coloca-se a questão de saber se o disposto no artigo 49.º da Carta é também aplicável a processos que não sejam de natureza penal (por exemplo, a responsabilidade disciplinar do funcionário público, que, no direito romeno, se enquadra no direito público), mas que também podem envolver responsabilidade

penal. Nesta medida, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que o facto em causa no presente litígio pode ser considerado uma «acusac o em matéria penal», na acec o do artigo 6.  da Convenc o Europeia dos Direitos do Homem,   luz dos critérios desenvolvidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em especial o da gravidade da pena.

- 18 Quanto   **segunda questão**, observa-se que, em caso de verifica o da existência de um conflito de interesses de uma pessoa que exerce uma func o pública eletiva, a sanc o em causa   aplicada automaticamente, por forca da lei, sem a possibilidade de impor uma sanc o proporcionada   infra o cometida. Nem sequer o órgão jurisdicional que analisa o relatório emitido pela recorrida   competente para examinar a sanc o principal de cessac o de mandato ou a sanc o em causa e aplicar, se for caso disso, uma sanc o proporcionada   infra o em apreco.
- 19 Neste contexto, em caso de resposta afirmativa   primeira questão, coloca-se o problema de saber se o princípio da proporcionalidade das penas, consagrado no artigo 49. , n.  3, da Carta, se opõe a uma legisla o nacional desta natureza.
- 20 No respeitante   **terceira questão**, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que, segundo a legisla o nacional, a sanc o em causa   aplicável automaticamente, por forca da lei, e o órgão jurisdicional não pode examinar a necessidade de aplicar a sanc o nem o seu alcance relativamente às circunstâncias concretas do litígio. O  rg o jurisdicional são pode verificar se os factos imputados constituem ou não um conflito de interesses.
- 21 Por conseguinte, visto que a pessoa visada pelo relatório de avalia o são pode impugnar perante o órgão jurisdicional nacional a existência dos factos imputados, mas não a sanc o aplicada, coloca-se a questão de saber se os artigos 15.  e 47.  da Carta se opõem a uma legisla o desta natureza.