



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 17 de junho de 2021¹

Processo C-894/19 P

**Parlamento Europeu
contra**

UZ

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Funcionário —
Processo disciplinar — Assédio moral — Sanção disciplinar — Retrogradação de um grau —
Indeferimento do pedido de assistência apresentado pela recorrente — Recurso de anulação —
Artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Exigência de
imparcialidade objetiva — Direito de ser ouvido»

I. Introdução

1. Com o presente recurso, o Parlamento Europeu pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 20 de setembro de 2019, UZ/Parlamento (T-47/18, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2019:650), que, por um lado, anulou a Decisão do secretário-geral do Parlamento de 27 de fevereiro de 2017, que aplicou a UZ a sanção disciplinar de retrogradação do grau AD 13, escalão 3, para o grau AD 12, escalão 3, com reposição a zero dos pontos de mérito adquiridos no grau AD 13, e, por outro, negou provimento ao recurso quanto ao restante.
2. Com o seu recurso subordinado, UZ pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido na medida em que o Tribunal Geral julgou improcedente o pedido de anulação da decisão de indeferimento do seu pedido de assistência.
3. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, estas conclusões centrar-se-ão na primeira parte do primeiro fundamento do recurso principal relativo à pretensa falta de imparcialidade do Parlamento na condução do inquérito disciplinar contra UZ. O Parlamento alega que o Tribunal Geral decidiu erradamente que os investigadores nomeados não tinham dado garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima quanto à sua imparcialidade. Esta conclusão do Tribunal Geral baseia-se, primeiro, numa desvirtuação dos factos e, segundo, numa qualificação jurídica incorreta do conceito de «imparcialidade objetiva».

¹ Língua original: francês.

4. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar sobre a aplicabilidade dos princípios que regem este conceito de «imparcialidade objetiva», já conhecido em vários domínios da ordem jurídica da União, à função pública e, mais concretamente, ao inquérito administrativo realizado no âmbito de processos disciplinares.

II. Quadro jurídico

5. O artigo 24.º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, na sua versão aplicável ao litígio (a seguir «Estatuto»), prevê:

«A União presta assistência ao funcionário, nomeadamente em procedimentos contra autores de ameaças, ultrajes, injúrias, difamações ou atentados contra pessoas e bens de que sejam alvo o funcionário ou os membros da sua família, por causa da sua qualidade e das suas funções.

A União repara solidariamente os prejuízos sofridos, em consequência de tais factos, pelo funcionário, na medida em que este não esteja, intencionalmente ou por negligência grave, na origem dos referidos prejuízos e não tenha podido obter reparação dos responsáveis.»

6. O artigo 86.º deste Estatuto dispõe:

«1. Todo e qualquer incumprimento dos deveres com fundamento no presente Estatuto, a que o funcionário ou o ex-funcionário se encontra vinculado, voluntariamente efetivado ou por negligência, sujeita o mesmo a uma sanção disciplinar.

2. A Autoridade Investida do Poder de Nomeação [(AIPN)] ou o Organismo Europeu de Luta Antifraude [(OLAF)] podem abrir um inquérito administrativo para verificar a existência de um incumprimento na aceção do n.º 1, quando lhe tenham sido comunicados elementos de prova que permitam presumir a existência de um incumprimento.

3. As regras, procedimentos e medidas disciplinares, bem como as regras e procedimentos relativos aos inquéritos administrativos, constam do anexo IX.»

7. Nos termos do artigo 3.º do anexo IX do referido Estatuto:

«Com base no relatório do inquérito, após ter notificado o funcionário em causa de todos os elementos constantes dos autos e de o ter ouvido, a [AIPN] pode:

- a) Decidir que não pode ser formulada qualquer acusação contra o funcionário, caso em que o funcionário será informado da decisão por escrito; ou
- b) Decidir, ainda que tenha havido eventual ou efetivo incumprimento de obrigações, não aplicar qualquer sanção disciplinar e, se adequado, dirigir uma advertência ao funcionário; ou
- c) Em caso de incumprimento de obrigações, na aceção do artigo 86.º do Estatuto:
 - i) decidir instaurar o processo disciplinar previsto na secção 4 do presente anexo, ou
 - ii) decidir instaurar um processo disciplinar perante o Conselho de Disciplina.»

8. O artigo 16.º deste anexo enuncia, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. O funcionário acusado será ouvido pelo Conselho de Disciplina; nesta ocasião, pode apresentar observações escritas ou orais, pessoalmente ou por intermédio de um representante. Pode apresentar testemunhas.

2. A instituição é representada no Conselho de Disciplina por um funcionário mandatado para o efeito pela entidade competente para proceder a nomeações, que dispõe, para o efeito, de direitos idênticos aos do funcionário acusado.»

9. O artigo 22.º do referido anexo tem a seguinte redação:

«1. Após ter ouvido o funcionário, a [AIPN] tomará a sua decisão de acordo com os artigos 9.º e 10.º do presente anexo, no prazo de dois meses a contar da receção do parecer do Conselho de Disciplina. A decisão deve ser fundamentada.

2. Se a [AIPN] decidir encerrar o processo sem aplicação de qualquer sanção disciplinar, informará imediatamente por escrito o funcionário. Este pode solicitar que esta decisão conste do seu processo individual.»

III. Antecedentes do litígio e decisão controvertida

10. Os antecedentes do litígio resultam dos n.ºs 1 a 27 do acórdão recorrido e podem, para efeitos do presente recurso, ser resumidos da seguinte forma.

11. UZ ocupava um lugar de chefe de unidade no Parlamento desde 1 de janeiro de 2009. Estava classificada, por último, no grau AD 13, escalão 3.

12. Em 24 de janeiro de 2014, catorze dos quinze membros da sua unidade (a seguir «queixosos») apresentaram ao secretário-geral do Parlamento um pedido de assistência, nos termos do artigo 24.º do Estatuto, alegando terem sido vítimas de assédio moral por parte de UZ.

13. Na sequência desse pedido, o diretor-geral da Direção-Geral do Pessoal (a seguir «DG PERS») indicou aos queixosos que tinham sido fixadas medidas provisórias. Tratava-se, nomeadamente, de confiar a gestão do pessoal da unidade em causa a outra pessoa e de instaurar um inquérito administrativo.

14. Na sequência da abertura de um inquérito administrativo, UZ foi ouvida em 20 de novembro de 2014 pelo diretor-geral da DG PERS.

15. Após a elaboração de dois relatórios, com data de 3 de março e 17 de novembro de 2015, UZ foi ouvida, respetivamente, em 17 de junho e 2 de dezembro de 2015, pelo diretor-geral da DG PERS.

16. Por correspondência de 6 de janeiro de 2016, UZ foi informada pelo secretário-geral do Parlamento de que o processo tinha sido submetido ao Conselho de Disciplina devido a incumprimento de obrigações estatutárias. Foi ouvida pelo Conselho de Disciplina em 17 de fevereiro, 9 de março, 8 de abril e 26 de maio de 2016.

17. Em 25 de julho de 2016, o Conselho de Disciplina adotou por unanimidade o seu parecer pelo qual, primeiro, propôs à AIPN que sancionasse quaisquer faltas cometidas por UZ com uma sanção global que consistisse na retrogradação e, segundo, pediu que a AIPN ponderasse seriamente uma reafetação desta noutra lugar-tipo no Secretariado-Geral.

18. Por Decisão de 20 de setembro de 2016, o secretário-geral do Parlamento autorizou o diretor-geral da DG PERS a representá-lo na audição de UZ prevista no artigo 22.º do anexo IX do Estatuto e encarregou-o de lhe comunicar as eventuais observações desta última quanto ao parecer emitido pelo Conselho de Disciplina e comunicado em 7 de setembro de 2016.

19. Por correio eletrónico de 4 de outubro de 2016, o diretor-geral da DG PERS convidou UZ a comparecer, em 20 de outubro de 2016 numa audição, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Estatuto, para que esta pudesse apresentar as suas observações sobre o parecer do Conselho de Disciplina.

20. Em 14 de novembro de 2016, UZ foi ouvida pelo diretor-geral da DG PERS. No decurso dessa audição, a mesma apresentou uma nota e pediu a assistência do Parlamento devido a ameaças que lhe tinham sido feitas por membros da sua unidade.

21. Por proposta do diretor-geral da DG PERS, UZ foi então afetada, a título temporário, a outra unidade.

22. Por Decisão de 27 de fevereiro de 2017, o secretário-geral do Parlamento adotou a decisão de aplicar a UZ a sanção disciplinar de retrogradação, no mesmo grupo de funções, do grau AD 13, escalão 3, para o grau AD 12, escalão 3, com reposição a zero dos pontos de mérito adquiridos no antigo grau AD 13 (a seguir «decisão controvertida»).

23. Por carta de 6 de junho de 2017, UZ apresentou à AIPN do Parlamento uma reclamação dirigida contra a decisão controvertida.

24. Por carta de 14 de junho de 2017, UZ apresentou ao secretário-geral do Parlamento uma reclamação do indeferimento implícito do seu pedido de assistência. Por carta de 20 de julho de 2017, o diretor-geral da DG PERS indeferiu esse pedido de assistência.

25. Por carta de 6 de outubro de 2017, o presidente do Parlamento indeferiu as reclamações de UZ formuladas nas correspondências de 6 e 14 de junho de 2017.

IV. Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

26. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de janeiro de 2018, UZ interpôs um recurso destinado, por um lado, à anulação da decisão controvertida e, por outro, à anulação da decisão de indeferimento do seu pedido de assistência.

27. O Parlamento concluiu pedindo que fosse negado provimento ao recurso.

A. Quanto ao pedido de anulação da decisão controvertida

28. Em apoio do seu pedido de anulação da decisão controvertida, UZ invocou dois fundamentos relativos, o primeiro, à irregularidade do inquérito administrativo e, o segundo, à irregularidade dos trabalhos do Conselho de Disciplina e à falta de audição pela autoridade competente no termo destes trabalhos.

1. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à irregularidade do inquérito administrativo

29. No âmbito deste primeiro fundamento, UZ alegava, nomeadamente, que dois dos investigadores responsáveis pelo inquérito administrativo, a saber, o responsável pela parte «disciplinar» e o responsável pela parte «assédio», não dispunham da independência e da imparcialidade necessárias para participar nesse inquérito.

30. Em primeiro lugar, no que respeita à alegada falta de imparcialidade do investigador da parte «disciplinar», o Tribunal Geral declarou, no n.º 51 do acórdão recorrido, que resultava do testemunho de um dos queixosos que um membro da DG PERS se tinha encontrado com este último antes da abertura do inquérito e que, nesse encontro, informou o referido membro, posteriormente nomeado investigador, de que tinha sido denunciado ao OLAF por UZ e, mais especificamente, por intermédio do marido desta, «a título de vingança», por alegadas irregularidades.

31. Ora, segundo o Tribunal Geral, tal testemunho podia suscitar em UZ uma dúvida legítima quanto à imparcialidade do investigador, que podia ter sido influenciado pelo carácter particularmente maldoso do seu pretense comportamento, tal como este lhe foi descrito.

32. Nos n.ºs 53 a 55 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, uma vez que UZ tinha informado o Parlamento, na sua audição de 14 de novembro de 2016, dessa falta de imparcialidade, este estava em condições de escolher como investigador uma pessoa que não tivesse nenhum conhecimento prévio dos factos do caso em apreço.

33. Em segundo lugar, quanto à pretensa falta de imparcialidade do investigador da parte «assédio», o Tribunal Geral constatou, no n.º 57 do acórdão recorrido, que resultava das explicações dadas pelo Parlamento na audiência que, antes de ser nomeado investigador para a parte «assédio» no âmbito do inquérito administrativo, este tinha presidido ao Comité Consultivo sobre o assédio e a sua prevenção no local de trabalho. Ora, esse comité tinha concluído que a gestão da unidade da qual UZ era chefe devia ser confiada a outra pessoa.

34. Segundo o Tribunal Geral, tendo em conta a conclusão deste comité, quando foi nomeado investigador da parte «assédio», este podia já ter uma opinião negativa de UZ. Esta circunstância punha em causa a sua imparcialidade objetiva.

35. Consequentemente, o Tribunal Geral declarou, no n.º 59 do acórdão recorrido, que, ao nomear como investigadores as duas pessoas que poderiam ter tido conhecimento prévio do processo, o Parlamento não ofereceu garantias suficientes para excluir quaisquer dúvidas legítimas na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

36. Em terceiro lugar, no n.º 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recordou a jurisprudência constante segundo a qual, para que uma irregularidade processual possa justificar a anulação de um ato, é necessário que, na falta dessa irregularidade, o processo tivesse podido conduzir a um resultado diferente.

37. Segundo o Tribunal Geral, não se podia excluir que, se o inquérito administrativo no caso em apreço tivesse sido conduzido com cuidado e imparcialidade, poderia ter levado a uma apreciação inicial dos factos diferente que não teria necessariamente levado à aplicação da sanção disciplinar.

38. Consequentemente, no n.º 65 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os pedidos de UZ destinados à anulação da decisão controvertida deviam ser julgados procedentes.

39. No entanto, por razões ligadas a uma boa administração da justiça, o Tribunal Geral considerou útil examinar o segundo fundamento.

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à irregularidade dos trabalhos do Conselho de Disciplina e à falta de audição pela autoridade competente no termo destes

40. Em apoio do segundo fundamento, UZ alega, primeiro, que o Parlamento não podia estar validamente representado, numa das suas seis reuniões, por dois funcionários e que os representantes do Parlamento permaneceram indevidamente na sala de reunião para deliberar com os membros do Conselho de Disciplina. Segundo, UZ alegou que só o secretário-geral do Parlamento estava habilitado a ouvir um funcionário antes de decidir aplicar-lhe uma sanção disciplinar. Ora, na sua opinião, essa audição não tinha tido lugar.

41. No n.º 102 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou procedente o segundo fundamento. Uma vez que a evocação do raciocínio do Tribunal Geral sobre as questões suscitadas no âmbito do referido fundamento tem apenas um interesse limitado para a análise do recurso nestas conclusões, basta remeter, a este respeito, para os n.ºs 68 a 101 do acórdão recorrido.

B. Quanto ao pedido de anulação da decisão de indeferimento do pedido de assistência

42. Perante o Tribunal Geral, UZ alegou, em substância, que o Parlamento tinha erradamente indeferido o seu pedido de assistência por parte dessa instituição.

43. Uma vez que o referido fundamento não é relevante para efeitos da análise efetuada nas presentes conclusões, basta salientar que o pedido de anulação da decisão de indeferimento do pedido de assistência foi indeferido pelo Tribunal Geral com os fundamentos que constam, nomeadamente, dos n.ºs 107 a 110 do acórdão recorrido.

44. Tendo em conta as considerações que precedem, o Tribunal Geral, pelo acórdão recorrido, por um lado, anulou a decisão controvertida e, por outro, negou provimento ao recurso quanto ao restante.

V. Pedidos das partes

A. Pedidos do recurso principal

45. Com o seu recurso, o Parlamento conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido; e, por conseguinte;
- negar provimento ao recurso em primeira instância;
- decidir que cada uma das partes suportará as suas próprias despesas relativas à presente instância; e
- condenar UZ nas despesas relativas à primeira instância.

46. Na sua contestação, UZ conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso; e
- condenar o Parlamento nas despesas das duas instâncias.

B. Pedidos do recurso subordinado

47. No seu recurso subordinado, UZ conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido na medida em que nega provimento ao pedido de anulação da decisão de indeferimento do seu pedido de assistência; e,
- ao decidir mediante disposições novas, anular a decisão do Parlamento que indeferiu este pedido de anulação; e
- condenar o Parlamento nas despesas das duas instâncias.

48. Na sua contestação, o Parlamento pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- julgar o recurso subordinado parcialmente inadmissível no que respeita ao segundo fundamento e improcedente na sua totalidade; e
- condenar UZ nas despesas.

VI. Análise jurídica

A. Fundamentos alegados pelo Parlamento e âmbito da análise a efetuar

49. O Parlamento invoca três fundamentos de recurso. O *primeiro fundamento*, que visa os n.ºs 54, 58 e 59 do acórdão recorrido, é relativo a um erro de direito, a uma desvirtuação dos factos e a uma falta de fundamentação que comprometeu a conclusão do Tribunal Geral segundo

a qual os inquéritos levados a cabo pelo Parlamento enfermavam de falta de imparcialidade objetiva. O *segundo fundamento*, dirigido contra o n.º 72 desse acórdão, é relativo a um erro de direito, a uma desvirtuação dos factos e a uma falta de fundamentação na conclusão do Tribunal Geral que estabelece uma violação do princípio da igualdade de armas durante os trabalhos do Conselho de Disciplina. O *terceiro fundamento*, dirigido contra os n.ºs 90, 99 e 102 do referido acórdão, é relativo a um erro de direito, a uma desvirtuação dos factos e a uma falta de fundamentação que o Tribunal Geral cometeu ao considerar que existiu uma violação do direito de ser ouvida de UZ.

50. O *primeiro fundamento* divide-se em quatro partes. Como já referi na introdução, as presentes conclusões incidirão apenas sobre a *primeira parte* do referido fundamento. Por conseguinte, limitar-me-ei a apresentar em seguida os argumentos relativos à mesma apresentados pelo Parlamento.

51. O Parlamento alega, em substância, que, ao declarar, nos n.ºs 52, 58 e 59 do acórdão recorrido, que dois investigadores, a saber, um responsável pela parte «disciplinar» do inquérito administrativo e o outro responsável pela parte «assédio» desse inquérito, não tinham oferecido garantias suficientes para excluir quaisquer dúvidas legítimas quanto à sua imparcialidade objetiva, o Tribunal Geral baseou-se numa desvirtuação dos factos e em critérios jurídicos errados no âmbito da apreciação do conceito de «imparcialidade objetiva» e, portanto, tinha violado o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

52. Segundo o Parlamento, o mero conhecimento prévio dos factos pelo investigador responsável pela parte «disciplinar», nomeadamente, quando esse conhecimento é limitado e pontual, ou mesmo incompleto, como no presente caso, não pode, por si só, dar automaticamente lugar a uma dúvida legítima que justifique recorrer a outra pessoa que não tenha nenhum conhecimento prévio dos factos do caso em apreço. Além disso, o Tribunal Geral não tinha verificado de forma alguma se as apreensões de UZ eram realmente suscetíveis de justificar uma dúvida legítima quanto à imparcialidade objetiva dos investigadores. Ora, segundo o Parlamento, no caso em apreço, essas apreensões não justificavam a necessidade de nomear outros investigadores, nomeadamente tendo em conta a inexistência de qualquer conflito de interesses entre os investigadores em causa e esta parte.

53. É possível deduzir deste resumo de argumentos que as questões jurídicas que se colocam no âmbito do presente litígio dizem respeito, em substância, a dois aspetos principais: por um lado, o conceito de «imparcialidade» e, por outro, a sua aplicabilidade num caso como o dos autos. Para analisar estas questões jurídicas de forma estruturada e lógica, é necessário clarificar, num primeiro momento, quais são os domínios na ordem jurídica da União aos quais se aplica geralmente este conceito e, num segundo momento, se a função pública faz parte deles. Só depois de ter examinado estas questões jurídicas é que será possível determinar se o Tribunal Geral cometeu erros de direito e se a alegação feita pelo Parlamento pode ser julgada procedente. As considerações seguintes seguem esta estrutura de análise.

B. Conceito de «imparcialidade» no direito da União

1. Considerações preliminares

54. Segundo o uso corrente, o conceito de «imparcialidade» significa «neutralidade». Refere-se à qualidade ou ao caráter de quem não favorece nenhuma das partes em detrimento de outra ou do que é objetivo, justo e equitativo². Dito isto, há que salientar que o direito da União atribui particular importância à imparcialidade daqueles que são chamados a desempenhar uma função específica — geralmente relacionada com a tomada de decisões ou a resolução de conflitos — na sua estrutura institucional, quer se trate dos juízes e advogados-gerais³ do Tribunal de Justiça ou dos funcionários e outros agentes junto das diversas instituições, órgãos e organismos. Isto deve-se em particular ao facto de a ordem jurídica da União ter adotado muitos princípios que têm a sua origem nas tradições constitucionais dos seus Estados-Membros.

55. Com efeito, embora a União, enquanto organização supranacional, não tenha ela própria a qualidade de «Estado» na aceção dos conceitos das ciências políticas, é manifesto que os Tratados a dotaram de competências que evocam uma série de características próprias dos Estados-Membros. O princípio do equilíbrio institucional que decorre do artigo 13.º, n.º 2, TUE, nos termos do qual «cada instituição [da União] atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem»⁴, visa precisamente garantir o respeito mútuo, na União, dos poderes conferidos às instituições. O mesmo é válido relativamente ao reconhecimento dos valores universais que constituem «os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito», tal como evocados no preâmbulo do Tratado UE. Diversas disposições nos Tratados e nomeadamente na Carta garantem que a União respeitará esses princípios no exercício dos seus poderes. Na fase atual da sua evolução, a ordem jurídica da União apresenta semelhanças notáveis com a ordem jurídica dos seus Estados-Membros.

56. De um ponto de vista diferente, poder-se-ia afirmar que a garantia desses princípios e valores constitui uma condição imperativa para a transferência de poderes para a União. Na medida em que assume cada vez mais competências que anteriormente eram dos Estados-Membros, substituindo-os, a sua ordem jurídica teve de evoluir de modo a refletir os valores e princípios destes últimos. Por outro lado, uma vez que o direito da União exige frequentemente a execução a nível nacional, por exemplo, através da transposição de uma diretiva pelos órgãos legislativos nacionais ou da adoção de atos administrativos pelas autoridades nacionais, havia que assegurar

² O conceito de «imparcialidade» está intrinsecamente ligado ao conceito de «justiça». A imparcialidade é considerada na filosofia do direito uma condição de natureza ética necessária para assegurar a aplicação uniforme, e por isso igualitária e equitativa, da lei aos cidadãos, evitando assim decisões arbitrárias (v., neste sentido Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin 2008, p. 102, e Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin 1894, p. 250). Implica para o decisor um distanciamento dos seus interesses profissionais e para a tomada de decisão independentemente do estatuto da pessoa em causa (v., a este respeito, Guinchard, S., «Gestão dos conflitos de interesses do juiz: entre o estatuto e a virtude», *Pouvoirs*, 2013/4, n.º 147, p. 39). Segundo uma tradição que remonta à Idade Média, a imparcialidade subjacente aos sistemas judiciários dos Estados-Membros é simbolizada pela imagem de uma mulher vendada, uma personificação alegórica inspirada nas deusas Iustitia e Themis, da mitologia romana e grega, respetivamente.

³ Nos termos do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, cabe ao advogado-geral apresentar publicamente, *com toda a imparcialidade e independência*, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção (v., a este respeito, Acórdãos de 3 de dezembro de 2015, *Banif Plus Bank*, C-312/14, EU:C:2015:794, n.º 33, e de 9 de junho de 2016, *Pesce e o.*, C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:428, n.º 25).

⁴ Acórdãos de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão (C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 64); de 16 de julho de 2015, Comissão/Conselho (C-425/13, EU:C:2015:483, n.º 69); de 6 de outubro de 2015, Conselho/Comissão (C-73/14, EU:C:2015:663, n.º 61); e de 28 de julho de 2016, Conselho/Comissão (C-660/13, EU:C:2016:616, n.º 32).

uma homogeneidade de valores e de princípios⁵. O que é indispensável para o bom funcionamento de qualquer sistema de governação a vários níveis, seja um país com uma estrutura federal ou um sistema de integração regional, como a União.

57. No que respeita especificamente ao conceito de «imparcialidade», há que observar que, uma vez que este é reconhecido em todos os Estados-Membros sob diversas facetas, é lógico que faça igualmente parte integral da ordem jurídica da União. A questão que se coloca nesse contexto é saber quais são os domínios a que se aplica esse conceito, tendo em conta os preciosos indícios dados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Nas presentes conclusões, apresentarei uma síntese desta jurisprudência com o objetivo de confirmar o reconhecimento do conceito de «imparcialidade» enquanto princípio central do direito da União.

2. *Aplicação ao sistema judiciário*

58. A independência e a imparcialidade constituem os dois princípios fundamentais de qualquer sistema judiciário⁶. Estes princípios garantem aos interessados que o ato de julgar será unicamente determinado pelos argumentos do debate judicial, à margem de qualquer pressão ou juízo antecipado. A imparcialidade, que é um elemento-chave do direito a um processo equitativo, consagrado por textos eminentes, como o artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o artigo 14.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), designa a inexistência de juízos antecipados que deve caracterizar o juiz. Neste sentido, a independência diz sobretudo respeito às relações do juiz com os outros poderes e constitui uma condição necessária, ainda que de forma alguma suficiente, da sua imparcialidade nas suas relações com os interessados.

59. Os Tratados e o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia constituem o fundamento de uma atividade jurisdicional independente ao nível supranacional⁷, que permite um tratamento com toda a imparcialidade dos processos que lhe são submetidos. Quando estes atos não preveem disposições específicas para tratar de forma adequada determinadas questões processuais, o Tribunal de Justiça inspira-se frequentemente na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem enquanto órgão jurisdicional internacional encarregado da interpretação da CEDH, a qual reflete as tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. Na medida em que estes direitos e tradições constitucionais fazem parte do direito da União enquanto princípios gerais, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, TUE, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem possui uma autoridade notória quando se trata de interpretar estes princípios gerais na União.

⁵ Em direito administrativo, o esforço de garantir esta homogeneidade de valores e de princípios que caracterizam a boa administração manifesta-se na aplicação, por um lado, do artigo 41.º da Carta às instituições e órgãos da União, aos quais se dirige esta disposição, e, por outro, do princípio geral do direito da União, que esta disposição reflete, aos Estados-Membros quando dão execução a esse direito. V., a este respeito, Acórdãos de 8 de maio de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, n.º 57), e de 24 de novembro de 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 e C-226/19, EU:C:2020:951, n.º 34).

⁶ Para uma síntese da aplicação destes dois princípios a nível internacional, v. Olbourne, B., «Independence and impartiality: International standards for national Judges and courts», *Law and practice of international courts and Tribunals*, vol. 2, n.º 1, abril de 2003, p. 97.

⁷ V., a este respeito, Voßkuhle, A., «The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox», *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, La Haye 2013, p. 82, que explica que o Tribunal Constitucional alemão reconheceu expressamente a competência do Tribunal de Justiça para contribuir para o desenvolvimento do direito da União.

60. O Acórdão de 19 de fevereiro de 2009, *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento* (C-308/07 P, a seguir «Acórdão *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento*», EU:C:2009:103), revela-se particularmente relevante no presente contexto, dado que nesse acórdão o Tribunal de Justiça recordou a importância do direito a um processo equitativo, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, já referido, e que implica o acesso de qualquer pessoa a um tribunal independente e imparcial. No que se refere ao seu estatuto na ordem jurídica da União, o Tribunal de Justiça declarou que o direito a um processo equitativo constituía um direito fundamental que a União respeitava enquanto princípio geral nos termos do artigo 6.º, n.º 2, UE⁸. A este propósito, importa precisar que o acórdão em causa data de uma época anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, estando atualmente o referido direito consagrado no artigo 47.º da Carta, que prevê, entre outros, o acesso de qualquer pessoa a um tribunal independente e *imparcial*. Observo que o direito da União visa proporcionar um nível de proteção semelhante ou, pelo menos, equivalente ao que é garantido pela CEDH.

61. Uma das questões jurídicas que, na altura, tinham sido colocadas ao Tribunal de Justiça, no âmbito de um recurso de um despacho do Tribunal Geral, consistia em determinar se o facto de um ou mais juízes integrarem duas formações sucessivas e aí exercerem as mesmas funções, como as de presidente ou de juiz-relator, era suscetível de suscitar dúvidas quanto à imparcialidade do Tribunal Geral. Recorde-se que o recorrente no processo que deu origem ao acórdão em causa tinha alegado que, na sua opinião, o respeito do princípio da imparcialidade exigia que um mesmo juiz não possa conhecer duma causa que assenta em factos idênticos ou suficientemente conexos com os de uma causa que já tenha decidido, inclusivamente quando se trata do mesmo grau de jurisdição⁹. Na sua opinião, a violação do direito a um tribunal imparcial tinha resultado da atribuição do processo que deu origem ao despacho recorrido a uma formação composta por juízes, incluindo os que exerceram as funções de presidente e de juiz-relator, que já tinham feito parte da formação de julgamento que tinha proferido o acórdão num processo anterior, que versava em parte sobre os mesmos factos.

62. O Tribunal de Justiça rejeitou esta argumentação, respondendo negativamente à questão jurídica que lhe tinha sido colocada. Segundo o Tribunal de Justiça, embora a existência de garantias em matéria de composição do tribunal represente a pedra angular do direito a um processo equitativo, o facto de certos juízes que conheceram uma primeira vez de uma causa terem assento numa outra formação de julgamento que tenha de se pronunciar de novo sobre a mesma causa não pode ser considerado em si mesmo incompatível com as exigências do direito a um processo equitativo¹⁰. O Tribunal de Justiça precisou que, em particular, o facto de um ou vários juízes estarem presentes nas duas formações sucessivas e nelas exercerem as mesmas funções, como a de presidente ou de juiz-relator, não tem em si mesmo incidência para efeitos da apreciação do respeito da exigência de imparcialidade, uma vez que as referidas funções são exercidas numa formação colegial¹¹. Na opinião do Tribunal de Justiça, estas considerações são válidas por maioria de razão quando as duas formações sucessivas são chamadas a conhecer não da mesma causa, mas, de duas causas distintas que apresentam um certo grau de conexão¹².

⁸ Acórdão *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento*, n.º 41.

⁹ Acórdão *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento*, n.º 39.

¹⁰ Acórdão *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento*, n.º 43.

¹¹ Acórdão *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento*, n.º 44.

¹² Acórdão *Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento*, n.º 45.

63. Importa, em especial, considerar que o Tribunal de Justiça se baseou no conceito de «imparcialidade» desenvolvido na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem¹³ para o aplicar ao sistema judiciário da União. Mais concretamente, o Tribunal de Justiça observou que a exigência de imparcialidade abrange, na realidade, dois aspetos. Em primeiro lugar, o tribunal deve ser subjetivamente imparcial, isto é, nenhum dos seus membros deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal, presumindo-se a imparcialidade pessoal até prova em contrário. Em segundo lugar, o tribunal deve ser objetivamente imparcial, isto é, oferecer garantias suficientes para excluir a este respeito todas as dúvidas legítimas¹⁴.

64. Voltando aos factos do caso em apreço que foram submetidos para decisão, o Tribunal de Justiça salientou, por um lado, que o recorrente, como ele próprio confirmou aliás na audiência, não tinha invocado nenhum argumento suscetível de pôr em causa a imparcialidade pessoal dos membros do Tribunal Geral e, por outro, não tinha apresentado nenhum elemento objetivo que possa suscitar dúvidas quanto à imparcialidade do Tribunal Geral¹⁵. O Tribunal de Justiça constatou que o recorrente se limitava a invocar a presença dos mesmos juízes nas duas formações de julgamento em causa, ou seja, uma circunstância que não era em si mesma incompatível com as exigências do direito a um processo equitativo. O Tribunal de Justiça julgou, assim, improcedente o fundamento invocado pelo recorrente, relativo a uma alegada violação do direito a um tribunal imparcial¹⁶.

3. Aplicação ao direito administrativo em sentido amplo

65. Embora a exigência de imparcialidade seja particularmente relevante para qualquer sistema judiciário, tendo em conta o papel central tradicionalmente desempenhado pelo poder judicial na interpretação e aplicação da lei, não se restringe a esta domínio. Na medida em que a ordem jurídica confere poderes soberanos aos órgãos da administração, que lhes permitem influenciar o estatuto jurídico das pessoas singulares e coletivas, impõe-se a necessidade de submeter o exercício desses poderes a condições e de fixar mesmo determinados limites a fim de salvaguardar os legítimos interesses destas últimas¹⁷. Isto deve traduzir-se também no modo como os órgãos da administração adotam as suas decisões, ou seja, no plano processual. Com efeito, o direito processual é pelo menos tão importante quanto as regras materiais do direito administrativo, dado que permite aos particulares exercerem os seus direitos. A determinação das condições e dos limites para o exercício de poderes soberanos pelos órgãos da administração, geralmente ao nível do direito constitucional, tem por objetivo criar um quadro de legalidade, característica essencial do Estado de direito¹⁸.

¹³ V. TEDH, Acórdãos Fey c. Áustria de 24 de fevereiro de 1993, CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, § 28; Findlay c. Reino Unido de 25 de fevereiro de 1997, CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, § 73, e Forum Maritime SA c. Roménia de 4 de outubro de 2007, CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, § 116.

¹⁴ Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, n.º 46.

¹⁵ Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, n.º 47.

¹⁶ Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, n.ºs 48 e 49.

¹⁷ V. Kanska, K., «Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», *European Law Journal*, vol. 10, n.º 3, maio de 2004, p. 303, considera que dotar os cidadãos de poderes administrativos europeus contribui para reforçar o estatuto de cidadania para além do âmbito estritamente nacional. Segundo o autor, isso é uma necessidade perante o aumento de poder das instituições da União.

¹⁸ Batalli, M., e Fejzullahu, A., «Principles of good administration under the European code of good administration», *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, n.º 1, p. 31. Os autores referem que o princípio da legalidade é considerado a base de qualquer ordem jurídica, o que, em substância, define o Estado de direito. Em conformidade com este princípio, todas as atividades administrativas devem basear-se em normas jurídicas.

66. As considerações que precedem são válidas por maioria de razão para uma «união de direito» como a União cujas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus atos, nomeadamente, com os Tratados e com os princípios gerais de direito¹⁹. Entre os princípios à luz dos quais se efetua essa fiscalização da legalidade figura o *direito a uma boa administração*, consagrado no artigo 41.º da Carta e que garante, entre outros, que «[t]odas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União *de forma imparcial*, equitativa e num prazo razoável» (o sublinhado é meu).

67. A particularidade do artigo 41.º da Carta reside no facto de que transforma alguns elementos do princípio objetivo da legalidade num direito subjetivo a uma boa administração. Enquanto tal, habilita o titular do referido direito a exigir da administração que esta atue de certa maneira ou que se abstenha de agir²⁰. Esta disposição prevê para o processo administrativo garantias equivalentes às previstas nos artigos 47.º e 48.º da Carta para o processo judicial. Consequentemente, certos direitos, tais como o direito a ser ouvido, podem inserir-se tanto no direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta, como no respeito dos direitos de defesa e no direito a um processo equitativo garantidos pelos artigos 47.º e 48.º da Carta²¹. Por conseguinte, a sua aplicabilidade depende do processo em questão. A génese do artigo 41.º da Carta revela que essa disposição se baseia nas tradições jurídicas nacionais e europeias²², e, nomeadamente na jurisprudência do Tribunal de Justiça, que ocasionalmente invocou o conceito de «boa administração» a fim de reforçar o estatuto dos sujeitos passivos²³.

68. Uma vez que o direito administrativo da União não está codificado num único instrumento legislativo, mas antes numa multiplicidade de atos jurídicos que regulam cada um domínio respetivo²⁴, os processos administrativos também podem variar consideravelmente²⁵. Não obstante, certos princípios que regulam o processo administrativo aplicam-se de forma obrigatória, incluindo os direitos previstos no artigo 41.º da Carta, que, no seu conjunto consagra o direito a uma boa administração. Devido ao seu valor constitucional na ordem jurídica da União,

¹⁹ Acórdãos de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão (C-336/09 P, EU:C:2012:386, n.º 36), e de 5 de novembro de 2019, BCE e o./Trasta Komerbanka e o. (C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, n.º 54).

²⁰ V., neste sentido, Kanska, K., «Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights », *European Law Journal*, vol. 10, n.º 3, maio de 2004, p. 300; Boustia, R., «Who said there is a right to good administration? A critical analysis of Article 41 of the Charter of fundamental rights of the European Union», *European Public Law*, 2013, n.º 3, p. 488, em contrapartida, o autor considera que o direito a uma boa administração oferece garantias processuais para a realização dos direitos fundamentais.

²¹ V. Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo M. (C-277/11, EU:C:2012:253, n.º 31).

²² Os Tratados da União já preveem algumas disposições que serviram de fonte de inspiração para a codificação do artigo 41.º da Carta. Assim, o artigo 41.º, n.º 2, alínea c) da Carta baseia-se no artigo 296.º TFUE; o artigo 41.º, n.º 3, da Carta baseia-se no artigo 340.º TFUE; o artigo 41.º, n.º 4 da Carta baseia-se no artigo 20.º, n.º 2, alínea d), TFUE. Em contrapartida, a exigência de «imparcialidade» não se encontra expressamente referida nos Tratados. Só o artigo 298.º TFUE refere uma administração europeia «independente».

²³ V., a este respeito, explicações relativas ao artigo 41.º da Carta (JO 2007, C 303, p. 17), bem como Acórdãos de 13 de julho de 1966, Consten e Grundig/Comissão (56/64 e 58/64, EU:C:1966:41, p. 501); de 9 de julho de 1970, Tortora/Comissão (32/69, EU:C:1970:68, n.º 11); e de 31 de março de 1992, Burban/Parlamento (C-255/90 P, EU:C:1992:153, n.º 7).

²⁴ V., a este respeito, Mendes, J., «The EU administrative institutions, their law, and their legal scholarship», *The Oxford handbook of comparative administrative law*, Oxford 2020, p. 544; Stelkens, U./Andrijauskaite, A., «How to assess the effectiveness of the par-European general principles of good administrations», *Good administration and the Council of Europe*, Oxford 2020, p. 68. Estes autores falam da «fragmentação» atual do direito administrativo da União, incluindo o processo administrativo em diversos atos legislativos.

²⁵ No passado, apesar de tudo houve iniciativas para criar um código único de direito administrativo, a saber, a Resolução do Parlamento Europeu de 15 de janeiro de 2013, que contém recomendações à Comissão sobre uma Lei de Processo Administrativo da União Europeia [2012/2024(INL); A7-0369/2012], e a «Proposta de regulamento para uma administração da União Europeia aberta, eficaz e independente» [2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279], aprovada pelo Parlamento por Resolução de 9 de junho de 2016, na qual este convidou a Comissão a analisar a referida proposta de regulamento e pediu-lhe para lhe apresentar um proposta legislativa. No entanto, não parece que a Comissão tenha dado seguimento a este pedido.

o artigo 41.º da Carta estabelece um *direito horizontal* a uma boa administração que se deve aplicar a qualquer procedimento administrativo, ainda que um ato legislativo que estabeleça tal processo não o preveja expressamente²⁶.

69. Para melhor ilustrar o alcance deste direito, e mais especificamente a exigência de imparcialidade em direito administrativo da União, apresentarei a seguir alguns exemplos retirados da jurisprudência do Tribunal de Justiça nos domínios do direito da concorrência²⁷, da autorização de medicamentos²⁸ e da supervisão económica e orçamental da zona euro²⁹, e do direito da função pública³⁰. A análise desta jurisprudência constituirá o ponto de partida para examinar em seguida se a exigência de imparcialidade pode ser aplicada aos inquéritos no âmbito de um processo disciplinar.

a) Direito da concorrência

70. O Acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão (C-439/11 P, a seguir «Acórdão Ziegler/Comissão», EU:C:2013:513), fornece ensinamentos úteis para a aplicação do direito a uma boa administração aos processos abrangidos pelo direito da concorrência. No processo em causa, que tinha por objeto a participação de várias empresas num acordo no setor dos serviços de mudanças internacionais, o Tribunal de Justiça foi chamado a decidir, entre outros, se os direitos das empresas implicadas tinham sido respeitados pela Comissão, enquanto autoridade responsável por punir os cartéis ilícitos. Segundo uma das empresas implicadas, a decisão pela qual a Comissão lhe tinha aplicado uma coima estava viciada de falta de imparcialidade objetiva pelo facto de a Comissão ser afetada pela infração imputada quer por esta última ser uma das vítimas quer porque funcionários da Comissão estiveram implicados nas atividades ilícitas. Esta argumentação baseou-se na premissa de que as vítimas de uma infração não podem ser chamadas a julgá-la³¹.

71. O Tribunal de Justiça examinou esta argumentação, estabelecendo, antes de mais, que, ainda que a Comissão não possa ser qualificada de «tribunal» na aceção do artigo 6.º da CEDH, não está menos obrigada a respeitar os direitos fundamentais da União ao longo do procedimento administrativo, entre os quais figura o direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta. O Tribunal de Justiça esclareceu que é este último, e não o artigo 47.º da Carta, que rege o processo administrativo em matéria de cartéis na Comissão³². Esta conclusão traz uma clarificação importante relativamente aos respetivos âmbitos de aplicação e à relação entre estas duas disposições, aspetos para os quais já chamei a atenção nas presentes conclusões³³.

72. Referindo-se à sua jurisprudência, nomeadamente ao Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, já referido³⁴, o Tribunal de Justiça recordou que, nos termos do artigo 41.º da Carta, todas as pessoas têm direito, nomeadamente, a que os seus assuntos sejam

²⁶ V., neste sentido, C. Ladenburger, «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», *Allgemeines Verwaltungsrecht — zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, S. 116. O autor considera que o artigo 41.º da Carta constitui uma «codificação comprimida e geral» que estipula os principais direitos processuais enquanto direitos subjetivos.

²⁷ V. n.ºs 70 e segs. das presentes conclusões.

²⁸ V. n.ºs 76 e segs. das presentes conclusões.

²⁹ V. n.ºs 84 e segs. das presentes conclusões.

³⁰ V. n.ºs 91 e segs. das presentes conclusões.

³¹ Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 146.

³² Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 154.

³³ V. n.º 67 das presentes conclusões.

³⁴ V. n.º 63 das presentes conclusões.

tratados pelas instituições da União com imparcialidade. Esta exigência de imparcialidade abrange, por um lado, a imparcialidade subjetiva, no sentido de que nenhum membro da instituição em causa encarregada do processo deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal, e, por outro, a imparcialidade objetiva, no sentido de que a instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir a este respeito todas as dúvidas legítimas³⁵.

73. Observando que, no caso em apreço, apenas estava em causa o conceito de imparcialidade objetiva, o Tribunal de Justiça considerou, à luz da argumentação apresentada pela empresa implicada, que o simples facto de a Comissão investigar um acordo que lesou os interesses financeiros da União e aplicar uma sanção não pode acarretar uma falta de imparcialidade objetiva da sua parte. Segundo o Tribunal de Justiça, se assim não fosse, a simples possibilidade de a Comissão, ou mesmo outra instituição da União, ter sido vítima de um comportamento anticoncorrencial teria por efeito privá-la da sua competência de investigar tais comportamentos, o que não pode ser admitido. A este propósito, o Tribunal de Justiça considerou que importava, em especial, sublinhar que, nos termos do artigo 105.º TFUE, entre as missões atribuídas à Comissão pelos Tratados figura precisamente a de velar pela aplicação dos princípios enunciados nos artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE³⁶.

74. Em seguida, o Tribunal de Justiça declarou que o facto de os serviços da Comissão encarregados de punir as infrações ao direito da concorrência da União e os responsáveis pela contratação das mudanças dos funcionários e dos agentes desta instituição pertencerem à mesma estrutura organizacional também não pode, por si só, pôr em causa a imparcialidade objetiva desta instituição, fazendo os referidos serviços necessariamente parte da estrutura a que pertencem³⁷. Por último, o Tribunal de Justiça recordou que as decisões da Comissão podem ser sujeitas à fiscalização do juiz da União e que o direito da União prevê um sistema de controlo jurisdicional das decisões da Comissão, nomeadamente as relativas aos processos de aplicação do artigo 101.º TFUE, que oferece todas as garantias exigidas pelo artigo 47.º da Carta³⁸.

75. Perante estes elementos, o Tribunal de Justiça concluiu que não havia nenhum indício que fizesse supor que a Comissão não tinha cumprido a obrigação de imparcialidade que se lhe impunha. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que o Tribunal Geral não tinha cometido qualquer erro de direito ao declarar improcedente o fundamento suscitado pela empresa implicada, relativo a uma violação do direito a um processo equitativo e do princípio geral de boa administração³⁹.

b) Autorização de medicamentos

76. Embora o direito da concorrência possa, possivelmente, surgir como um domínio particular em direito administrativo, tendo em conta os amplos poderes de controlo atribuídos à Comissão, suscetíveis de justificar o reconhecimento de certas garantias às pessoas coletivas sujeitas a esse regime jurídico⁴⁰, o Acórdão de 27 de março de 2019, August Wolff e Remedia/Comissão (C-680/16 P, a seguir «Acórdão Wolff/Comissão», EU:C:2019:257), demonstra claramente que a exigência de imparcialidade consagrada no artigo 41.º da Carta é plenamente aplicável aos

³⁵ Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 155.

³⁶ Acórdão Ziegler/Comissão, n.ºs 155 e 156.

³⁷ Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 158.

³⁸ Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 159.

³⁹ Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 160.

⁴⁰ V., neste sentido, Craig, P., *The EU Charter of fundamental rights* (editado por Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, artigo 41.º, 41.25, p. 1077.

procedimentos administrativos nas diversas instituições, órgãos e organismos da União. Acresce que esse acórdão contém esclarecimentos preciosos sobre o alcance das obrigações que incumbem aos funcionários e agentes que aí trabalham.

77. Na origem do litígio que deu origem ao referido acórdão encontrava-se uma decisão adotada pela Comissão respeitante às autorizações nacionais de introdução no mercado de medicamentos e que se baseava no parecer emitido por um Comité dos Medicamentos para Uso Humano (a seguir «Comité»), encarregado de elaborar o parecer da Agência Europeia de Medicamentos (a seguir «EMA») sobre qualquer questão relativa à avaliação dos medicamentos para uso humano. As recorrentes, pedindo a anulação desta decisão pelo Tribunal Geral, tinham salientado o facto de a relatora principal, designada pelo referido Comité para preparar o seu parecer, ter atuado numa dupla qualidade, uma vez que também era trabalhadora da autoridade nacional que tinha desencadeado o processo de revisão da autorização de introdução no mercado no Comité. Ora, essa circunstância constituía uma sobreposição de funções e um conflito de interesses suscetível de dar origem a uma dúvida legítima quanto à imparcialidade do procedimento⁴¹.

78. O Tribunal de Justiça analisou os argumentos invocados pelos recorrentes, recordando que as instituições, órgãos e organismos da União são obrigados a respeitar os direitos fundamentais garantidos pelo direito da União, entre os quais figura o direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta. O Tribunal de Justiça chamou a atenção para o facto de o n.º 1 desta disposição enunciar, nomeadamente, que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial⁴².

79. A este respeito, o Tribunal de Justiça salientou que a exigência de imparcialidade, que é imposta às instituições, órgãos e organismos no exercício das suas funções, visa garantir a igualdade de tratamento, que é o fundamento da União. Esta exigência visa, nomeadamente, evitar possíveis situações de conflitos de interesses de funcionários e agentes que atuam por conta das instituições, órgãos e organismos. Atendendo à importância fundamental da garantia de independência e de integridade no que diz respeito tanto ao funcionamento interno como à imagem externa das instituições, órgãos e organismos da União, a exigência de imparcialidade abrange todas as circunstâncias que o funcionário ou agente que se deva pronunciar sobre um processo deva razoavelmente entender como suscetível de, aos olhos de terceiros, afetar a sua independência na matéria⁴³.

80. Segundo o Tribunal de Justiça, em especial, incumbe a estas instituições, órgãos e organismos respeitar a exigência de imparcialidade nas suas duas componentes, que são, por um lado, a imparcialidade subjetiva, por força da qual nenhum membro da instituição em causa deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal, e, por outro, a imparcialidade objetiva, nos termos da qual esta instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir todas as dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado⁴⁴. No que se refere, mais especificamente, à segunda componente do princípio da imparcialidade, o Tribunal de Justiça salientou que, quando sejam atribuídas responsabilidades próprias e distintas a várias instituições, órgãos ou organismos da União no âmbito de um processo suscetível de conduzir a uma decisão que lesa um particular, cada uma destas entidades tem de cumprir, no que lhe diz

⁴¹ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 21.

⁴² Acórdão Wolff/Comissão, n.ºs 24 e 25.

⁴³ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 26.

⁴⁴ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 27.

respeito, a exigência de imparcialidade objetiva. Por conseguinte, mesmo na hipótese de só uma delas não ter cumprido esta exigência, tal incumprimento é suscetível de ferir de ilegalidade a decisão adotada pela outra entidade no termo do processo em causa ⁴⁵.

81. O Tribunal de Justiça partilhou da opinião das recorrentes, considerando que as circunstâncias específicas do processo em apreço podiam suscitar dúvidas quanto ao respeito da exigência de imparcialidade. Mais concretamente, o Tribunal de Justiça considerou que a imparcialidade objetiva do Comité em causa podia ser afetada por causa do conflito de interesses que resultava numa sobreposição de funções de um dos seus membros, e isto independentemente da conduta pessoal do referido membro ⁴⁶. O Tribunal de Justiça considerou como fatores decisivos o papel conferido à relatora no referido Comité e a inexistência de garantias suficientes para evitar qualquer influência indevida no parecer do Comité. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que cabia ao Comité, tendo em conta as responsabilidades próprias assumidas pela relatora, atuar com especial vigilância ao atribuir esta função, a fim de evitar que surjam dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado ⁴⁷.

82. O Tribunal de Justiça recordou que, a fim de demonstrar que a organização do procedimento administrativo não oferecia garantias suficientes para excluir dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado, não era necessário estabelecer a existência de falta de imparcialidade em razão das características específicas da função da relatora no âmbito dos procedimentos instaurados no Comité. Basta que exista uma dúvida legítima a este respeito e que não possa ser dissipada ⁴⁸. Relativamente ao caso em apreço, o Tribunal de Justiça considerou, em substância que um observador terceiro poderia legitimamente considerar que a autoridade nacional que tinha desencadeado o processo perante o Comité estava em condições de exercer uma influência sobre as decisões deste último ⁴⁹. O valor desse acórdão reside no facto de ter estabelecido um certo nível de prova que permite determinar se a imparcialidade objetiva foi comprometida num caso específico. Voltaremos a este assunto mais à frente quando se examinar o presente processo à luz dos critérios desenvolvidos na jurisprudência.

83. Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Justiça chegou à conclusão de que o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito ao declarar que o Comité tinha dado garantias suficientes para excluir a existência de uma dúvida legítima quanto ao respeito da obrigação de imparcialidade consagrada no artigo 41.º da Carta.

c) Supervisão económica e orçamental da zona euro

84. O Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Espanha/Conselho (C-521/15, a seguir «Acórdão Espanha/Conselho», EU:C:2017:982), também merece ser citado numa síntese da jurisprudência relativa à exigência de imparcialidade no âmbito de um processo administrativo. A relevância deste acórdão decorre do facto de o processo administrativo em causa prever uma fase de inquérito contra os Estados-Membros, o que suscita a questão de saber se estes últimos podem invocar o direito a uma boa administração garantido pelo artigo 41.º, n.º 1, da Carta para alegar a ilegalidade de um ato administrativo ⁵⁰. O Tribunal de Justiça absteve-se explicitamente de decidir

⁴⁵ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 28.

⁴⁶ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 30.

⁴⁷ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 38.

⁴⁸ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 37.

⁴⁹ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 39.

⁵⁰ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 89.

se um Estado-Membro pode ser considerado, ou equiparado, a uma «pessoa», na aceção da referida disposição, e se pode assim invocar o direito que esta enuncia. Declarou, apesar de tudo, que esse direito reflete um princípio geral do direito da União, que, por seu turno, pode ser invocado pelos Estados-Membros e à luz do qual há, por conseguinte, que apreciar a legalidade de qualquer ato administrativo adotado pelas instituições da União.

85. O processo que deu origem ao Acórdão Espanha/Conselho insere-se no domínio da supervisão económica e orçamental da zona euro e dizia respeito, mais concretamente, aos poderes de inquérito do Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat) face aos Estados-Membros. Na origem deste litígio encontrava-se uma decisão adotada pelo Conselho, na qual este concluía que o Reino de Espanha tinha fornecido, por negligência grave, dados deturpados ao Eurostat e tinha, por isso, aplicado uma multa ao referido Estado-Membro. A decisão controvertida baseou-se em dados obtidos no decurso de inquéritos sobre a manipulação das estatísticas em Espanha.

86. Opondo-se à decisão controvertida, este Estado-Membro tinha interposto um recurso de anulação, alegando, nomeadamente, uma violação do direito a uma boa administração pelo facto de o processo de inquérito ter sido conduzido em condições que não asseguravam a imparcialidade objetiva da Comissão⁵¹. Mais concretamente, a Espanha tinha alegado que diversos agentes entre os que tinham tomado parte nas visitas efetuadas ao Eurostat em Espanha, antes da adoção da decisão de abertura do inquérito, tinham feito parte da equipa que posteriormente foi mobilizada pela Comissão no âmbito do processo de inquérito.

87. Assim, como referi *supra*, o Tribunal de Justiça analisou a alegada ilegalidade da decisão controvertida do Conselho do ponto de vista do princípio geral que reflete o direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta, recordando a sua jurisprudência segundo a qual as instituições da União têm a obrigação de respeitar o referido princípio geral de direito no âmbito dos procedimentos administrativos iniciados contra os Estados-Membros e suscetíveis de conduzir a decisões que lesam estes últimos⁵². Referindo-se ao Acórdão Ziegler/Comissão referido, o Tribunal de Justiça recordou que incumbe a estas instituições respeitar a exigência de imparcialidade, nas suas duas componentes que são, por um lado, a imparcialidade subjetiva, por força da qual nenhum membro da instituição em causa deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal, e, por outro, a imparcialidade objetiva, nos termos da qual esta instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir todas as dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado⁵³.

88. O Tribunal de Justiça julgou improcedente a acusação de parcialidade da Espanha, ao alegar, em substância, que as visitas, por um lado, e o processo, por outro, estavam sujeitos a quadros jurídicos distintos e tinham um objetivo diferente⁵⁴. Segundo o Tribunal de Justiça, ainda que os dados visados por essas visitas, por um lado, e por este processo de inquérito, por outro, pudessem coincidir parcialmente, as apreciações que o Eurostat e a Comissão eram, respetivamente, chamadas a efetuar sobre estes dados eram, em contrapartida, necessariamente diferentes. Por conseguinte, as apreciações feitas pelo Eurostat sobre a qualidade de alguns desses dados, na sequência de visitas efetuadas num Estado-Membro, não constituem, por si só, um juízo

⁵¹ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 86.

⁵² Acórdão Espanha/Conselho, n.º 90.

⁵³ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 91.

⁵⁴ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 96.

antecipado quanto à posição que possa vir a ser adotada pela Comissão sobre a existência de deturpações desses mesmos dados no caso de esta instituição decidir posteriormente dar início a um processo de inquérito a este respeito⁵⁵.

89. O Tribunal de Justiça deduziu daí que o facto de confiar a instrução de um processo de inquérito com fundamento numa base jurídica determinada a uma equipa composta, em larga medida, por agentes do Eurostat que já tinham participado em visitas organizadas por este serviço ao Estado-Membro em causa ao abrigo de uma base jurídica diferente, antes da abertura desse processo, não permitia ao Tribunal de Justiça, enquanto tal, concluir que a decisão adotada no termo do referido processo padecia de ilegalidade devido à inobservância da exigência de imparcialidade objetiva que impende sobre a Comissão⁵⁶.

90. Acresce que o Tribunal de Justiça precisou que não cabia ao Eurostat, mas sim à Comissão, e, portanto, aos comissários agindo colegialmente, decidir da abertura do processo de inquérito, assumir a responsabilidade de conduzir o inquérito e, por último, submeter ao Conselho as recomendações e as propostas que se impõem no termo deste último. O Tribunal de Justiça precisou que, na medida em que o quadro jurídico pertinente não confiava nenhuma responsabilidade específica aos agentes do Eurostat na condução do processo de inquérito, o papel confiado aos agentes do Eurostat nesse processo de inquérito não podia ser considerado decisivo para o desenrolar nem para o resultado desse processo. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que não se podia considerar que o facto de ter confiado a instrução do processo de inquérito a uma equipa composta, em larga medida, por agentes do Eurostat que já tinham participado em visitas organizadas por esse serviço em Espanha, antes da abertura desse processo, afetava a decisão recorrida de um alegado incumprimento, por parte da Comissão, da exigência de imparcialidade objetiva. Consequentemente, o Tribunal de Justiça julgou improcedente o fundamento invocado pelo Reino de Espanha relativo à violação do direito a uma boa administração.

4. Aplicação ao direito da função pública

91. Os acórdãos apresentados nos números anteriores ilustram a forma como se aplica a exigência de imparcialidade no âmbito de processos administrativos pendentes perante instituições, órgãos e organismos da União. Um aspeto comum a estes processos é o facto de os procedimentos em causa implicarem pessoas coletivas e Estados-Membros, ou seja, partes que poderiam ser consideradas «externas» à administração da União. Dito isto, sou, apesar de tudo, da opinião de que não existe nenhuma razão legítima que justifique a exclusão dos funcionários e agentes da administração do círculo de beneficiários da proteção garantida pelo artigo 41.º da Carta⁵⁷. Pelo contrário, devo constatar neste contexto que, primeiro, ao abrigo desta disposição, «todas as pessoas» têm direito a que os seus assuntos sejam tratados de forma imparcial e, segundo, esta disposição não faz uma distinção entre o direito administrativo da União propriamente dito e a função pública europeia, estando esta igualmente abrangida pelo direito administrativo, em sentido amplo. Por conseguinte, a exigência de imparcialidade deve ser considerada um princípio de alcance geral, aplicável a qualquer procedimento administrativo. Como se explicará a seguir através de exemplos, esta interpretação foi confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

⁵⁵ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 99 e 100.

⁵⁶ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 101.

⁵⁷ V., neste sentido, Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4.ª edição, Berlim, 2021, artigo 41.º, n.º 10.

a) Procedimento de levantamento da imunidade de um funcionário

92. A este respeito, importa, antes de mais, recordar que, como resulta do artigo 41.º, n.º 2, da Carta, o direito a uma boa administração compreende efetivamente um pacote de direitos, que inclui, nomeadamente, o direito a ser ouvido. No Acórdão de 18 de junho de 2020, Comissão/RQ (C-831/18 P, a seguir «Acórdão Comissão/RQ» EU:C:2020:481), que apresentarei em seguida, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre o alcance do *direito de ser ouvido*⁵⁸ no âmbito de um processo que tinha por objeto o levantamento da imunidade de um funcionário da União. Por conseguinte, o acórdão em causa dizia respeito a um aspeto essencial da função pública europeia, garantido pelo Protocolo (n.º 7) relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia⁵⁹ com o objetivo de assegurar o bom funcionamento das instituições, dos órgãos e dos organismos da União. A relevância deste acórdão para o presente caso reside no facto de conter considerações gerais sobre a interpretação do artigo 41.º da Carta, que, por razões que evocarei mais adiante, me parecem transponíveis para a exigência de imparcialidade.

93. Na parte relevante da análise, o Tribunal de Justiça começou por recordar que, segundo jurisprudência constante, o respeito dos direitos de defesa constitui um princípio fundamental do direito da União⁶⁰. O Tribunal de Justiça observou que, no que respeita mais especificamente ao direito de ser ouvido em qualquer processo, este faz parte integrante do referido princípio fundamental e está atualmente consagrado não apenas nos artigos 47.º e 48.º da Carta, que garantem o respeito dos direitos de defesa e o direito a um processo equitativo no âmbito de qualquer processo judicial, mas também no seu artigo 41.º, que assegura o direito a uma boa administração⁶¹. Com efeito, o n.º 2 do referido artigo 41.º prevê que este direito a uma boa administração compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de ser tomada contra ela uma medida individual que a afete desfavoravelmente⁶². Neste contexto, importa observar que, como já referi nestas conclusões em relação com a exigência de imparcialidade, o Tribunal de Justiça sublinhou o paralelismo que existe entre os direitos garantidos pelos artigos 41.º e 47.º da Carta, aplicáveis respetivamente a um tipo de processo específico.

94. O Tribunal de Justiça observou em seguida que, como resulta da sua própria redação, esta disposição é de aplicação geral. O Tribunal de Justiça deduziu daí que o direito de ser ouvido deve ser respeitado em qualquer processo suscetível de conduzir a um ato lesivo, mesmo quando a regulamentação aplicável não preveja expressamente essa formalidade. Além disso, o referido direito garante a qualquer pessoa a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses⁶³. Na medida em que estas considerações coincidem com as observações que expus acima em apoio da tese de que a exigência de imparcialidade deve ser entendida como princípio de alcance geral que rege qualquer procedimento administrativo, parece-me evidente que o artigo 41.º da Carta também é aplicável à função pública europeia no que respeita a esta exigência.

⁵⁸ V., também, Acórdão de 4 de junho de 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, n.º 70), igualmente relativo ao direito de ser ouvido no domínio da função pública.

⁵⁹ JO 2010, C 83, p. 266.

⁶⁰ Acórdão Comissão/RQ, n.º 64.

⁶¹ Acórdão Comissão/RQ, n.º 65.

⁶² Acórdão Comissão/RQ, n.º 66.

⁶³ Acórdão Comissão/RQ, n.º 67.

95. Outra razão pela qual o Acórdão Comissão/RQ reveste particular importância resulta do facto de conter indicações sobre certos aspetos do direito administrativo geral da União, suscetíveis de ter um papel determinante na análise do presente processo e sobre os quais voltarei mais tarde nas presentes conclusões⁶⁴, a saber, as consequências jurídicas daí resultantes quando a administração adota uma decisão em violação dos direitos processuais da pessoa em causa.

96. A este propósito, o Tribunal de Justiça recordou que, segundo jurisprudência constante, uma violação dos direitos de defesa, em particular do direito de ser ouvido, apenas acarreta a anulação da decisão tomada no termo do procedimento administrativo em causa se, não se verificando tal irregularidade, esse procedimento pudesse conduzir a um resultado diferente⁶⁵. Sobre esta questão, o Tribunal de Justiça precisou que não se pode impor a um recorrente que invoca a violação dos seus direitos de defesa que demonstre que a decisão da instituição da União em causa teria tido um conteúdo diferente, mas apenas que tal hipótese não está inteiramente excluída. A apreciação desta questão deve ser efetuada em função das circunstâncias de facto e de direito específicas de cada caso concreto⁶⁶.

b) Procedimento de destituição de um membro da Comissão

97. Para concluir esta síntese da jurisprudência, há que citar o Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Dalli/Comissão (C-615/19 P, a seguir «Acórdão Dalli/Comissão», EU:C:2021:133), como exemplo da aplicação da exigência de imparcialidade no domínio da função pública. Na base do processo que deu origem a esse acórdão, estava uma ação intentada no Tribunal Geral por um antigo membro da Comissão Europeia, destinada a obter a condenação desta última a título de reparação do dano, nomeadamente moral, que sofreu devido a comportamentos alegadamente ilegais da Comissão e do OLAF, relacionados com a cessação das suas funções. Em apoio da sua ação, o demandante apresentou várias objeções relativas à ilegalidade do comportamento da Comissão e do OLAF que, no entanto, foram todas julgadas improcedentes pelo Tribunal Geral.

98. Com o seu recurso, o recorrente tinha alegado erros de direito pretensamente cometidos pelo Tribunal Geral pelo facto de este último não ter declarado nenhuma violação da exigência de imparcialidade ao abrigo do artigo 41.º da Carta no âmbito do inquérito conduzido contra ele. Ora, na sua opinião, existiam elementos suscetíveis de criar dúvidas legítimas quanto à imparcialidade do inquérito. Em primeiro lugar, o recorrente tinha criticado a participação direta do diretor do OLAF, quando, segundo o recorrente, a regulamentação em vigor lhe conferia apenas competência para dirigir os inquéritos. Em segundo lugar, o recorrente criticou o Tribunal Geral por ter concluído erradamente que a participação de representantes de uma autoridade nacional no inquérito não prejudicava a imparcialidade objetiva do OLAF, embora um desses representantes também fosse membro do Comité de Fiscalização⁶⁷.

99. O Tribunal de Justiça não partilhou da opinião do recorrente e, em seguida, julgou improcedente o fundamento relativo a um erro de direito baseado, em substância, numa alegada violação da exigência de imparcialidade. Mais precisamente, o Tribunal de Justiça chegou à conclusão de que nenhuma das circunstâncias invocadas pelo recorrente era suscetível de pôr em causa o respeito da exigência de imparcialidade.

⁶⁴ V. n.ºs 111 a 118 das presentes conclusões.

⁶⁵ Acórdão Comissão/RQ, n.º 105.

⁶⁶ Acórdão Comissão/RQ, n.ºs 106 e 107.

⁶⁷ Acórdão Dalli/Comissão, n.ºs 106 e 107.

100. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao erro de direito que o Tribunal Geral cometeu quando se pronunciou sobre a participação do diretor do OLAF no inquérito, o Tribunal de Justiça recordou que o artigo 41.º, n.º 1, da Carta enuncia, nomeadamente, que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial⁶⁸. O Tribunal de Justiça explicou que incumbe a estas instituições, órgãos e organismos respeitar a exigência de imparcialidade, nas suas duas componentes que são, por um lado, a imparcialidade subjetiva e, por outro, a imparcialidade objetiva. Em seguida, o Tribunal de Justiça prestou esclarecimentos relativamente às competências do diretor do OLAF, recordando para esse efeito as disposições pertinentes do regulamento relativo aos inquéritos efetuados por este serviço⁶⁹ e chegou à conclusão de que este era chamado a desempenhar um papel ativo na condução dos inquéritos. O Tribunal de Justiça observou que o recorrente não tinha demonstrado que a participação direta do diretor do OLAF em determinadas atividades de inquérito podia prejudicar a imparcialidade objetiva deste. Além disso, o Tribunal de Justiça observou que o recorrente não tinha contestado a validade dessas disposições. Consequentemente, o Tribunal de Justiça considerou que a apreciação do Tribunal Geral, de que essa participação direta não prejudicava a imparcialidade do inquérito, não enfermava de um erro de direito.

101. Em segundo lugar, no que se refere à participação de um representante de uma autoridade nacional, que também é membro do Comité de Fiscalização, numa audição, o Tribunal de Justiça considerou que o facto de um dos seus membros ter participado diretamente na realização de uma atividade de inquérito do OLAF era suscetível de criar uma dúvida legítima quanto à existência de um eventual juízo antecipado, positivo ou negativo, por sua parte, no exercício das suas funções de controlo nesse Comité quanto às condições de realização da atividade de inquérito em causa⁷⁰. Ora, segundo o Tribunal de Justiça, embora a imparcialidade objetiva de um membro do Comité de Fiscalização pudesse assim ser posta em causa no âmbito do exercício das funções de controlo que exercia nesta qualidade, a circunstância de essa pessoa poder ser posteriormente chamada a exercer tal controlo não podia, em contrapartida, criar uma dúvida legítima a respeito da sua imparcialidade no âmbito da sua participação numa atividade de inquérito. O Tribunal de Justiça deduziu daqui que, embora a falta de imparcialidade objetiva invocada pelo recorrente possa, eventualmente, ser invocada em relação ao parecer proferido pelo Comité de Fiscalização relativamente ao inquérito do OLAF, não era suscetível de pôr em causa o respeito pelo princípio da imparcialidade no âmbito desse inquérito e, em especial, durante a audição na qual participou um membro desse Comité. A este propósito, o Tribunal de Justiça concluiu que a argumentação do recorrente visava contestar a legalidade da recolha dos elementos de prova pelo OLAF e não a do parecer do Comité de Fiscalização. O Tribunal de Justiça concluiu assim que o argumento relativo a um erro de direito sobre esta questão devia ser julgado improcedente.

C. Ensinamentos da jurisprudência

102. A síntese de jurisprudência que precede convida-nos a estabelecer, num primeiro momento, os ensinamentos que importa retirar quanto ao conceito de «imparcialidade» no direito da União, antes de me debruçar, num segundo momento, sobre o exame do recurso interposto pelo Parlamento⁷¹ no presente processo.

⁶⁸ Acórdão Dalli/Comissão, n.ºs 111 a 118.

⁶⁹ Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999, relativo aos inquéritos efetuados pela Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF) (JO 1999, L 136, p. 1).

⁷⁰ Acórdão Dalli/Comissão, n.ºs 119 a 124.

⁷¹ V. n.ºs 119 e segs., das presentes conclusões.

103. Primeiro, os exemplos que apresentei nessa síntese de jurisprudência militam a favor de uma aplicação da exigência de imparcialidade no domínio da função pública. Esta conclusão resulta, nomeadamente, do facto de os Acórdãos Comissão/RQ⁷² e Dalli/Comissão⁷³ mostrarem claramente que o artigo 41.º, n.º 1, da Carta *se aplica aos procedimentos administrativos, que preveem uma fase de inquérito e que se referem ao estatuto jurídico dos funcionários* e membros da Comissão, quer digam respeito à sua imunidade, ou à própria manutenção das suas funções.

104. Segundo, resulta do Acórdão Wolff/Comissão⁷⁴ que a exigência de imparcialidade visa garantir a igualdade de tratamento. Do mesmo modo, é possível deduzir desse acórdão que, na medida em que tanto o funcionamento interno como a imagem externa das instituições, órgãos e organismos dependem do respeito desta exigência, esta deve necessariamente estender-se a todos os domínios de atividade da administração da União, incluindo aos *aspectos ligados à gestão da função pública*, como a nomeação, a promoção e a sanção do pessoal.

105. Terceiro, importa observar que o Tribunal de Justiça se baseia na sua jurisprudência⁷⁵ sobre um conceito de «imparcialidade» que comporta duas componentes. Por um lado, a imparcialidade subjetiva, por força da qual nenhum membro da instituição em causa deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal, e, por outro, a imparcialidade objetiva, em conformidade com a qual esta instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir todas as dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado.

106. Quarto, no que diz respeito a esta segunda componente, resulta do Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento⁷⁶ que um conhecimento prévio dos factos por parte daqueles que são chamados a participar na adoção de uma decisão judicial ou administrativa não constitui, por si só, uma circunstância suscetível de padecer de um vício processual sob a forma de falta de imparcialidade. Como resulta dos Acórdãos Wolff/Comissão⁷⁷ e Espanha/Conselho⁷⁸, esse conhecimento prévio é muitas vezes inevitável, tendo em conta a atividade profissional anterior ou paralela das pessoas em causa. É sobretudo necessário demonstrar se existe no caso particular um *conflito de interesses* relativamente a funcionários e agentes que atuam por conta das instituições, órgãos e organismos que suscite uma *dúvida legítima quanto à imparcialidade do procedimento*.

107. Quinto, resulta dos Acórdãos Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento⁷⁹, Dalli/Comissão⁸⁰ e Wolff/Comissão⁸¹ que a jurisprudência do Tribunal de Justiça exige que a pessoa em causa, do ponto de vista processual, *invoque argumentos suscetíveis de pôr em causa a imparcialidade pessoal dos funcionários ou agentes envolvidos no procedimento administrativo*. Com efeito, só com base nos argumentos apresentados pelas pessoas em causa é que o Tribunal de Justiça pode efetuar um exame detalhado da alegada violação da imparcialidade objetiva. Por conseguinte, daqui resulta que alegações gerais e abstratas, claramente destituídas de fundamento, não satisfazem de forma alguma esta exigência.

⁷² Acórdão Comissão/RQ, n.º 65.

⁷³ Acórdão Dalli/Comissão, n.º 111.

⁷⁴ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 26.

⁷⁵ V. n.ºs 80, 87, 98 e 100 das presentes conclusões.

⁷⁶ Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, n.ºs 43 a 45.

⁷⁷ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 39.

⁷⁸ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 99.

⁷⁹ Acórdão Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, n.º 47.

⁸⁰ Acórdão Dalli/Comissão, n.º 117.

⁸¹ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 30.

108. Todavia, importa observar que o Tribunal de Justiça precisou no Acórdão Wolff/Comissão⁸² que, a fim de demonstrar que a organização do procedimento administrativo não oferece garantias suficientes para excluir dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado, não é necessário estabelecer a existência de falta de imparcialidade em razão das características específicas da função de relatora no âmbito dos procedimentos instaurados no Comité. *Basta que exista uma dúvida legítima a este respeito e que não possa ser dissipada.* Por conseguinte, o ónus da prova não parece ser excessivamente oneroso.

109. Sexto, é possível deduzir dos Acórdãos Ziegler/Comissão⁸³ e Wolff/Comissão⁸⁴ que não é necessário analisar o respeito da exigência de imparcialidade subjetiva nos casos em que já foi constatada uma violação de imparcialidade objetiva. *Um exame dos factos à luz da segunda componente do conceito de «imparcialidade» basta* se não houver elementos que permitam demonstrar com certeza a existência de juízos antecipados relativamente aos funcionários ou agentes envolvidos no procedimento administrativo.

110. Sétimo, decorre dos Acórdãos Espanha/Conselho⁸⁵ e Wolff/Comissão⁸⁶ que, quando sejam atribuídas responsabilidades próprias e distintas a várias instituições da União no âmbito de um processo instaurado contra um Estado-Membro e suscetível de conduzir a uma decisão que lesa este último, *cada uma destas instituições tem de cumprir a exigência de imparcialidade objetiva.* Por conseguinte, mesmo na hipótese de só uma delas não ter cumprido esta exigência, tal incumprimento é suscetível de ferir de ilegalidade a decisão adotada pela outra instituição no termo do processo em causa.

111. Oitavo, resulta de uma comparação entre, por um lado, o Acórdão Wolff/Comissão⁸⁷, no qual o Tribunal de Justiça considerou que a exigência de imparcialidade não tinha sido respeitada, e, por outro lado, o Acórdão Comissão/RQ⁸⁸, que dizia respeito à violação do direito a ser ouvido, que uma violação dos direitos referidos no artigo 41.º da Carta, que, no seu conjunto, consagram o direito a uma boa administração, *é aparentemente suscetível de ter consequências diferentes consoante o direito violado no caso em apreço.*

112. Com efeito, no Acórdão Comissão/RQ⁸⁹, o Tribunal de Justiça recordou que, segundo jurisprudência constante, «uma violação dos direitos de defesa, em particular do direito de ser ouvido, apenas acarreta a anulação da decisão tomada no termo do procedimento administrativo em causa se, não se verificando tal irregularidade, esse procedimento pudesse conduzir a um resultado diferente». Ora, há que observar que tal referência à jurisprudência relativa às consequências jurídicas de um vício processual resultante de uma violação dos direitos de defesa não se encontra em parte alguma no Acórdão Wolff/Comissão. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça expôs detalhadamente nesse acórdão os motivos pelos quais considerou que a participação de um determinado perito no procedimento de tomada de decisões era suscetível de suscitar dúvidas legítimas quanto à imparcialidade do Comité na EMA entre terceiros observadores, concluindo assim por uma violação da exigência de imparcialidade consagrada no artigo 41.º da Carta.

⁸² Acórdão Wolff/Comissão, n.º 37.

⁸³ Acórdão Ziegler/Comissão, n.º 156.

⁸⁴ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 41.

⁸⁵ Acórdão Espanha/Conselho, n.º 94.

⁸⁶ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 28.

⁸⁷ Acórdão Wolff/Comissão, n.º 39.

⁸⁸ Acórdão Comissão/RQ, n.º 112.

⁸⁹ Acórdão Comissão/RQ, n.º 105.

113. Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se essa distinção entre os direitos em causa se afigura justificada do ponto de vista jurídico. Na minha opinião, esta questão merece uma *resposta mitigada*, como explicarei a seguir.

114. Embora uma violação dos direitos garantidos pelo artigo 41.º, n.º 2, da Carta constitua certamente um vício processual que pode ferir de «ilegalidade» uma decisão administrativa, é, contudo, necessário recordar que o direito processual administrativo da União e dos seus Estados-Membros prevê mecanismos de regularização para sanar tal vício⁹⁰. Por exemplo, o direito a ser ouvido pode ser concedido ao interessado numa fase posterior do procedimento, antes de este estar concluído e de ser tomada uma decisão final. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça declarou recentemente no Acórdão Comissão/Di Bernardo⁹¹ que é possível, em certas condições estritas, completar a fundamentação insuficiente de um ato administrativo, evitando assim violar os direitos do destinatário do referido ato⁹².

115. Além disso, há que recordar que nem todos os vícios processuais são suscetíveis de influenciar o mérito de uma decisão administrativa. Por outras palavras, um erro por parte da administração na gestão do procedimento pode revelar-se inofensivo à luz dos diferentes interesses em jogo. Com efeito, por razões nomeadamente de *eficácia administrativa, de segurança jurídica e de economia processual*, a administração pode ficar isenta da sanção de «nulidade» que qualquer ordem jurídica prevê geralmente para os casos mais graves de ilegalidade de uma decisão administrativa. Segundo este modelo, a «ilegalidade formal» do ato jurídico pelo qual essa decisão é tomada é aceite na medida em que não lese o «direito substantivo» do interessado. Dito isto, parece-me que o Tribunal de Justiça está consciente de todos estes aspetos e aplica o modelo que acabo de ilustrar à ordem jurídica da União, na medida em que exige, em conformidade com a jurisprudência referida, o exame, em cada caso concreto, das consequências de uma violação dos direitos de defesa, nomeadamente do direito de ser ouvido, antes de decidir sobre o destino da decisão administrativa em causa.

116. No que respeita especificamente à violação da exigência de imparcialidade que é o objeto do presente processo, considero que a abordagem a seguir depende *da gravidade de cada caso concreto*. A este respeito, devo chamar a atenção para o facto de o conceito de «imparcialidade», tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, e dos diversos códigos de conduta utilizados pelas instituições, órgãos e organismos da União, não ser definido da mesma maneira. O Tribunal de Justiça parece apoiar-se num *conceito mais geral, aberto à interpretação*, ao passo que o Código de Boa Conduta Administrativa do Provedor de Justiça Europeu visa *casos específicos e particularmente graves*, como os conflitos de interesses por razões pessoais, familiares, políticas ou financeiras⁹³. Englobar uma diversidade de hipóteses impõe que se determine em cada caso as circunstâncias concretas que suscitam dúvidas à luz da imparcialidade da administração.

⁹⁰ V. Acórdãos de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 91), a respeito da regularização de vícios processuais no âmbito de um processo decisório relativo ao ambiente; de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão (C-109/10 P, EU:C:2011:686, n.º 56), para a regularização de vícios processuais no âmbito de procedimentos da Comissão em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas; e de 16 de janeiro de 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, n.º 25), no que respeita ao direito processual aduaneiro.

⁹¹ Acórdão de 11 de junho de 2020, Comissão/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

⁹² Acórdão de 11 de junho de 2020, Comissão/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, n.ºs 51 a 60).

⁹³ Em conformidade com o artigo 8.º («imparcialidade e independência») do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, desenvolvido pelo Provedor de Justiça Europeu e aprovado pelo Parlamento por resolução na sua sessão plenária de 6 de setembro de 2001, o dever de imparcialidade exige que o funcionário se abstenha «de qualquer ação arbitrária que prejudique membros do público, bem como de qualquer tratamento preferencial, quaisquer que sejam os motivos». O referido código exige que a conduta do funcionário nunca seja guiada por «interesses pessoais, familiares ou nacionais ou por pressões políticas». O funcionário também não deve «participar numa decisão na qual ele ou um dos membros da sua família tenha interesses financeiros».

117. Por um lado, é verdade que uma falta de imparcialidade objetiva é suscetível de abalar a confiança do sujeito passivo na neutralidade da administração. A suspeita de estar sujeita a tratamento arbitrário e, conseqüentemente, injusto pode ter um efeito nefasto sobre a perceção dos sujeitos passivos⁹⁴ e, no caso da função pública, sobre a atitude dos funcionários e agentes em causa relativamente à entidade para a qual trabalham. Na medida em que os desafios, tanto para o funcionamento interno como para a imagem externa das instituições, órgãos e organismos da União, são consideráveis, é evidente que não se pode facilmente sanar uma violação da exigência de imparcialidade objetiva⁹⁵. Pelo contrário, parece-me que tal situação é suscetível de comprometer a legalidade do procedimento administrativo no seu conjunto. Nesta perspetiva, compreende-se melhor por que razão o Tribunal de Justiça se absteve de examinar no Acórdão Wolff/Comissão⁹⁶ se a participação de um determinado perito tinha influenciado ou não a decisão adotada, limitando-se a constatar que existia uma dúvida legítima relativamente à imparcialidade objetiva que não podia ser dissipada.

118. Por outro lado, não é menos verdade que, na medida em que a exigência de «imparcialidade» visa proibir comportamentos diversos, que vão de *infrações menores* até *atos ilícitos*, as consequências jurídicas de uma violação dessa exigência devem ser proporcionadas e ter devidamente em conta os interesses inerentes a qualquer ordem jurídica. Aos interesses do destinatário de um ato administrativo ferido de ilegalidade devido a um vício processual opõem-se princípios como os da eficácia administrativa, da segurança jurídica e da economia processual. Por esta razão, não considero que qualquer dúvida legítima quanto ao respeito da exigência de imparcialidade objetiva seja suscetível de implicar automaticamente a nulidade de um ato administrativo. Como já foi explicado nas presentes conclusões⁹⁷, tal consequência jurídica deve ser reservada aos *casos mais graves de ilegalidade*, nomeadamente os que impliquem um *conflito de interesses por razões pessoais, familiares, políticas ou financeiras, bem como atos ilícitos, como os relacionados com a corrupção na função pública*. Em contrapartida, no que se refere a outras situações, seria adequado condicionar a possibilidade de pedir a anulação do ato administrativo ferido de um vício processual ligado à violação dessa exigência à questão de saber se, na falta dessa irregularidade, o processo poderia ter conduzido a um resultado diferente, como o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão Comissão/RQ, já referido⁹⁸. Em caso de resposta negativa, essa possibilidade deve ser excluída.

⁹⁴ Batalli, M./Fejzullahu, A., «Principles of good administration under the European code of good administration», *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, n.º 1, p. 35, recordam que o desrespeito dos princípios da «boa administração» pode implicar uma «má administração», ou seja, uma situação caracterizada por instituições estatais fracas e incapazes de promover o bem-estar dos administrados. Tudo isto pode conduzir a um descontentamento geral entre os cidadãos.

⁹⁵ V., a este respeito, Mouly, J., «Quanto ao carácter substancial das disposições que garantem o princípio da imparcialidade no processo disciplinar», *Droit Social*, 2016, n.º 10, p. 869, que sublinha a importância da exigência de imparcialidade. O autor considera que certas regras de processo disciplinar, particularmente importantes, constituem garantias substanciais cuja violação deve implicar automaticamente a nulidade da sanção aplicada, sem que o assalariado tenha que demonstrar que não pôde fazer valer os seus direitos de defesa.

⁹⁶ Acórdão Wolff/Comissão, n.ºs 37 a 41.

⁹⁷ V. n.º 115 das presentes conclusões.

⁹⁸ V. n.º 112 das presentes conclusões.

D. Análise do recurso à luz da jurisprudência

1. Considerações preliminares

119. Depois de ter estabelecido os ensinamentos da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à exigência de imparcialidade, há que aplicá-los em seguida ao caso em apreço no âmbito da análise do recurso.

120. Na medida em que o Parlamento invoca uma desvirtuação dos elementos de facto, basta recordar que resulta do artigo 256.º TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que o recurso de uma decisão do Tribunal Geral limita-se às questões de direito. Compete, por conseguinte, exclusivamente ao Tribunal Geral constatar e apreciar os factos pertinentes e os elementos de prova que lhe são submetidos. A apreciação destes factos e destes elementos de prova não constitui, assim, exceto em caso de desvirtuação, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral. Essa desvirtuação deve resultar de forma manifesta dos documentos dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas⁹⁹.

121. A este respeito, devo constatar que o Parlamento não demonstra em que medida o Tribunal Geral desvirtuou os factos com base nos quais declarou, no n.º 59 do acórdão recorrido, que o Parlamento não tinha oferecido garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima quanto à imparcialidade objetiva dos investigadores em causa. O Parlamento limita-se antes a alegar que os investigadores nomeados só tiveram «um conhecimento superficial e incompleto do caso», o que não é suficiente para concluir por uma falta de imparcialidade objetiva. Ora, resulta de uma leitura do acórdão recorrido que o Tribunal Geral examinou pormenorizadamente vários aspetos relacionados com as relações entre os investigadores, por um lado, e UZ, por outro, que permitiam prever a existência de um conflito interpessoal ou, em todo o caso, a possibilidade de uma opinião negativa dos investigadores em relação a UZ numa fase prévia à abertura do inquérito administrativo.

122. Estes casos concretos distinguem-se claramente do referido pelo Parlamento, relativo a um simples «conhecimento prévio» do assunto em causa no âmbito do procedimento administrativo. Trata-se antes do risco de opiniões preconcebidas que podem eventualmente falsear a perceção da realidade. Por conseguinte, parece-me que, contrariamente ao que alega o Parlamento, foi com razão que o Tribunal Geral considerou que existiam circunstâncias suscetíveis de pôr em causa a imparcialidade objetiva dos investigadores.

2. Aplicação do conceito de «imparcialidade» ao processo de inquérito

123. Por uma questão de exaustividade, importa examinar a seguir se o Tribunal Geral tinha fundamento para considerar que o Parlamento não tinha cumprido o dever de imparcialidade objetiva que lhe era imposto pelo facto de dois investigadores terem, antes da abertura do inquérito administrativo, um conhecimento prévio dos factos do caso em apreço, pelo que podiam ter uma opinião negativa relativamente a UZ.

⁹⁹ V. Acórdãos de 12 de janeiro de 2017, Timab Industries e CFPR/Comissão (C-411/15 P, EU:C:2017:11, n.º 89), e de 1 de outubro de 2020, CC/Parlamento (C-612/19 P, não publicado, EU:C:2020:776, n.º 51 e jurisprudência referida).

124. Antes de mais, observo que o Tribunal Geral reconheceu corretamente, no n.º 38 do acórdão recorrido, que o artigo 41.º da Carta era aplicável na fase do inquérito administrativo no âmbito de um processo disciplinar no domínio da função pública. Do mesmo modo, observo que o Tribunal Geral fez corretamente referência ao conceito de «imparcialidade», tal como reconhecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça, para declarar, no n.º 39 do acórdão recorrido, que era à luz deste conceito que deve ser examinado, nomeadamente, o argumento relativo à falta de imparcialidade dos investigadores nomeados pelo Parlamento. Por conseguinte, há que considerar que o Tribunal Geral aplicou ao caso em apreço alguns dos ensinamentos que importa retirar da jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁰⁰.

125. Em seguida, o Tribunal Geral procedeu a uma apreciação dos factos, concluindo que a nomeação dos investigadores em causa podia suscitar dúvidas legítimas quanto à sua imparcialidade objetiva.

a) Nomeação do investigador da parte «disciplinar»

126. Mais especificamente, o Tribunal Geral teve em conta o facto de um dos investigadores responsáveis pela parte «disciplinar» se ter encontrado com um dos queixosos numa data anterior à abertura do inquérito administrativo contra UZ. De acordo com o testemunho do queixoso, ele tinha-se deslocado ao Luxemburgo (Luxemburgo) para obter informações sobre um eventual inquérito do OLAF sobre si, tendo-lhe sido explicado por colegas que o marido de UZ o tinha denunciado, por iniciativa desta, ao referido organismo, a propósito de pretensas irregularidades ligadas a uma licença parental, «por vingança», «porque o colega em causa [teria] sabotado o seu trabalho». Como o Tribunal Geral declarou no n.º 48 do acórdão recorrido, o Parlamento não negou a existência desse encontro anterior à abertura do inquérito administrativo entre um dos queixosos e o futuro investigador. O Parlamento sustentou, ainda assim, primeiro, que nenhuma informação relativa ao processo em objeto tinha sido comunicada por este último e, segundo, que ninguém podia duvidar de que o futuro investigador seria chamado a exercer essa função.

127. Considero que, com base nas informações disponíveis, é possível concluir que foi com razão que o Tribunal Geral optou por não seguir a argumentação do Parlamento. Para facilitar a compreensão dos motivos que levaram a esta conclusão, há que analisar de detalhadamente o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral.

128. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral constatou, no n.º 49 do acórdão recorrido, que não existia qualquer registo do conteúdo da conversa entre um dos queixosos e o futuro investigador. Por conseguinte, não se podia provar satisfatoriamente o tema de conversa das pessoas envolvidas nesse encontro. A afirmação do Parlamento de que não foi comunicada nenhuma informação relativa ao processo não podia, conseqüentemente, ser provada. Na falta de provas fiáveis, o testemunho em causa apenas podia ser um indício que só as pessoas envolvidas podiam confirmar. Ora, parece-me que esse depoimento é suscetível de levantar questões quanto à atitude das referidas pessoas relativamente a UZ, sobretudo se está devidamente documentado numa audição, como sucedia no caso em apreço. Isto leva-nos a um aspeto central do processo, que o Tribunal Geral examinou em seguida.

¹⁰⁰ V. n.º 103 e 104 das presentes conclusões.

129. Em segundo lugar, o Tribunal Geral recordou que a imparcialidade objetiva pressupunha que a instituição oferece garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima. Como indicado nas presentes conclusões¹⁰¹, é precisamente o que o Tribunal de Justiça sempre exigiu na sua jurisprudência para evitar qualquer situação comprometedora. Consciente desta exigência, o Tribunal Geral constatou que esse testemunho podia suscitar em UZ uma dúvida legítima quanto à imparcialidade do investigador, que poderia ter sido influenciado pelo caráter particularmente maldoso do seu pretense comportamento, tal como este lhe foi descrito. Com efeito, parece-me que, independentemente da veracidade desta informação, o funcionário em causa podia ter uma impressão bastante desfavorável de UZ, antes mesmo de ser chamado a exercer a função de investigador. Por conseguinte, não se pode censurar UZ pelo facto de ter posto em causa a imparcialidade do processo em relação ao Parlamento, como o Tribunal Geral observou no n.º 52 do acórdão recorrido. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral não estava obrigado a verificar se o investigador tinha *efetivamente* juízos antecipados relativamente a UZ. Basta que exista uma *dúvida legítima* a este respeito e que não possa ser dissipada¹⁰². Como o Tribunal Geral concluiu corretamente, essas condições não estavam reunidas no caso dos autos.

130. A este respeito, parece-me que, tendo em conta a situação acima descrita, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao afirmar, no n.º 55 do acórdão recorrido, que o Parlamento não devia ter nomeado um investigador que se encontrou com um dos queixosos antes da abertura do inquérito. Na medida em que o Parlamento estava obrigado a oferecer garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, parece-me que foi com razão que o Tribunal Geral declarou, no n.º 54 do acórdão recorrido, que nada indicava que tivesse sido difícil para o Parlamento escolher, de entre os seus funcionários, uma pessoa que não tivesse nenhum conhecimento prévio dos factos do processo e que não suscitasse, deste modo, nenhuma dúvida legítima a respeito da recorrente. À luz das considerações precedentes, parece-me que o Tribunal Geral aplicou corretamente o conceito de «imparcialidade» ao caso em apreço no que respeita à nomeação do investigador encarregado da parte «disciplinar».

b) Nomeação do investigador da parte «assédio»

131. Quanto à alegada falta de imparcialidade do investigador da parte «assédio», o Tribunal Geral constatou, no n.º 57 do acórdão recorrido, que, antes de ser nomeado investigador, este tinha presidido ao Comité Consultivo sobre o assédio e a sua prevenção no local de trabalho que tinha concluído, na sequência do pedido de assistência dos queixosos, que a gestão da unidade da qual UZ era chefe devia ser confiada a outra pessoa. O Tribunal Geral concluiu daí que, tendo em conta a conclusão do referido Comité Consultivo, quando foi nomeado investigador da parte «assédio», este já podia ter uma opinião negativa de UZ. Segundo o Tribunal Geral, este facto era suscetível de pôr em causa a imparcialidade objetiva dos investigadores.

132. Por um lado, podia-se sustentar, como sugere o Parlamento, que a situação descrita no número anterior apresenta uma certa semelhança com o caso associado a um «conhecimento prévio» dos factos por aqueles que são chamados a participar na adoção de uma decisão judicial ou administrativa, uma circunstância que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁰³, não é, por si só, suscetível de ferir essa decisão de um vício processual sob a forma de falta de

¹⁰¹ V. n.º 105 das presentes conclusões.

¹⁰² V. n.º 108 das presentes conclusões.

¹⁰³ V. n.º 106 das presentes conclusões.

imparcialidade. Por outro lado, um exame mais aprofundado revela que a situação em causa é, na realidade, muito diferente, tendo em conta o facto de o funcionário chamado a exercer a função de investigador ter participado anteriormente na adoção de uma decisão destinada a substituir UZ como chefe de unidade, e isto precisamente por motivos de assédio. Esta situação parece-me particularmente delicada, visto que pressupõe um compromisso ativo e a vários níveis de um processo administrativo que pode conduzir à aplicação de uma sanção disciplinar¹⁰⁴. Nestas circunstâncias, parece-me quase impossível alcançar um tratamento totalmente isento de juízos antecipados por parte dos funcionários envolvidos¹⁰⁵.

133. Portanto, contrariamente ao que o Parlamento alega, no caso em apreço não se trata meramente de uma situação de «conhecimento prévio» dos factos, mas antes de uma «participação prévia» no processo administrativo, que levanta dúvidas legítimas quanto à atitude do funcionário em relação a UZ. Assim, considero que foi acertadamente que o Tribunal Geral não ponderou sequer a possibilidade de uma aplicação por analogia da jurisprudência referida *supra* ao seu raciocínio, uma vez que chegou antes à conclusão, no n.º 58 do acórdão recorrido, que a nomeação do funcionário em causa era suscetível de pôr em causa a imparcialidade objetiva do investigador, pelo facto de não se poder excluir que este podia já ter uma opinião negativa de UZ. Esta conclusão parece-me coerente e, portanto, inatacável de um ponto de vista jurídico.

134. Considero que, nas circunstâncias do caso em apreço, não se pode razoavelmente acusar o Tribunal Geral de ter aplicado os critérios abrangidos pelo conceito de «imparcialidade» de forma excessivamente restrita. Na medida em que, por um lado, as instituições são obrigadas a oferecer garantias suficientes para *excluir qualquer dúvida legítima* quanto a um eventual juízo antecipado no âmbito de inquéritos administrativos e, por outro, tendo em conta que se trata, no caso em apreço, de um procedimento administrativo suscetível de dar lugar a *uma sanção disciplinar que acarreta graves consequências* para o funcionário em causa no plano profissional, parece-me que se impõe uma abordagem prudente. Com efeito, não se deve esquecer que a adoção de medidas adequadas para ter em conta a exigência de imparcialidade objetiva não é um fim em si mesmo, mas uma forma de garantir que o procedimento administrativo decorre no *pleno respeito dos direitos da pessoa em causa*. Além disso, dado que, como já foi recordado nas presentes conclusões, a exigência de imparcialidade objetiva serve para *proteger tanto o funcionamento interno como a imagem externa das instituições, dos órgãos e dos organismos da União*¹⁰⁶, considero que seria errado supor que as obrigações daí decorrentes possam ser tomadas com ligeireza.

c) Conclusão preliminar relativa à nomeação dos investigadores

135. O raciocínio exposto no acórdão recorrido mostra que o Tribunal Geral estava consciente das implicações e retirou as consequências adequadas quando considerou que o Parlamento não tinha cumprido as obrigações que decorriam da exigência de «imparcialidade», conforme

¹⁰⁴ V., a este respeito, Van Reenen, P., «Impartiality in the EU asylum procedure», *European Journal of Migration and Law*, 2018, n.º 20, p. 345. O autor considera que o caso em que um juiz participou várias vezes na adoção de decisões desfavoráveis para um indivíduo pode suscitar dúvidas legítimas quanto à sua imparcialidade.

¹⁰⁵ Neste contexto, importa referir o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Castillo Algar c. Espanha*, de 28 de outubro de 1998 (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), relativo à imparcialidade de um órgão jurisdicional militar, do qual dois membros já tinham conhecido, noutra secção, do recurso de um despacho de acusação do arguido. Segundo esse tribunal, havia elementos que levavam a pensar que os juízes tinham feito seu o ponto de vista previamente adotado pelo órgão jurisdicional anterior, segundo o qual havia «indícios suficientes que permitiam concluir que tinha sido cometido um crime militar». Consequentemente, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem concluiu pela violação do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH.

¹⁰⁶ V. n.º 104 das presentes conclusões.

interpretada pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência. Contrariamente ao que afirma o Parlamento, não há nada que permita deduzir que o Tribunal Geral desvirtuou ou efetuou uma apreciação incorreta dos factos. Pelas razões acima expostas, considero que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao concluir, no n.º 59 do acórdão recorrido, que, aquando da nomeação dos investigadores acima referidos, o Parlamento não ofereceu garantias suficientes para excluir quaisquer dúvidas legítimas.

3. *Consequências jurídicas de uma violação da exigência de «imparcialidade»*

136. Dito isto, gostaria de salientar que o Tribunal Geral analisou em seguida, nos n.ºs 60 a 64 do acórdão recorrido, se essa violação da exigência de imparcialidade era suscetível de influenciar a decisão de aplicar uma sanção disciplinar a UZ. Evocando a sua própria jurisprudência¹⁰⁷, o Tribunal Geral declarou que, para que uma irregularidade processual possa justificar a anulação de um ato, era necessário que, na falta dessa irregularidade, o processo tivesse podido conduzir a um resultado diferente. Por outras palavras, o Tribunal Geral sugere, em primeiro lugar, que nem todos os vícios processuais são suscetíveis de ferir de nulidade um ato administrativo e, em segundo lugar, que uma violação da exigência de imparcialidade não constitui uma exceção a esta regra.

137. Como já foi explicado, a exigência de imparcialidade visa proibir comportamentos diversos, que vão de crimes menores até atos ilícitos. Por conseguinte, as consequências jurídicas de uma violação desta exigência devem ser proporcionadas e ter devidamente em conta os interesses inerentes a qualquer ordem jurídica, como os da eficácia administrativa, da segurança jurídica e da economia processual, que podem implicar a manutenção de um ato administrativo apesar da sua ilegalidade. Em conformidade com a abordagem proposta¹⁰⁸, há que examinar, antes de mais, se a obrigação de imparcialidade foi violada pela prática de atos de uma gravidade tal que a decisão administrativa em causa merece uma sanção de nulidade. A este respeito, observo que, na falta de informações mais precisas, as circunstâncias do caso em apreço não revelam a existência nem de um ato ilícito por parte dos investigadores nem de um conflito de interesses por razões pessoais, familiares, políticas ou financeiras. Por conseguinte, parece-me que a opção de declarar a nulidade *ab initio* da decisão controvertida deve ser afastada.

138. A etapa seguinte da análise consiste, em conformidade com a abordagem proposta, em verificar se essa violação da exigência de imparcialidade é suscetível de influenciar a decisão de aplicar uma sanção disciplinar a UZ. No que respeita a esta questão, importa observar que, no n.º 64 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que «não se pode excluir que, se o inquérito administrativo tivesse sido conduzido com cuidado e imparcialidade, o referido inquérito poderia ter dado origem a *uma outra apreciação inicial dos factos* e, assim, levado a *consequências diferentes*». Esta conclusão baseia-se na ideia de que o inquérito administrativo condiciona o exercício pela AIPN do seu poder de apreciação do seguimento a dar-lhe e de que esse seguimento pode conduzir, *in fine*, à aplicação de uma sanção disciplinar.

139. Como o Tribunal Geral explicou corretamente, no n.º 63 do acórdão recorrido, é com fundamento nesse inquérito e na audição do agente em causa que a AIPN aprecia, primeiro, se é necessário instaurar um processo disciplinar, segundo, se este deve, se for caso disso, consistir ou não na consulta do Conselho de Disciplina e, terceiro, quando o processo é submetido ao Conselho de Disciplina, os factos submetidos ao referido Conselho. Por outras palavras, uma

¹⁰⁷ Acórdão de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74).

¹⁰⁸ V. n.º 118 das presentes conclusões.

base factual errada, estabelecida no âmbito de um inquérito administrativo que apresenta várias irregularidades processuais, pode ter consequências graves para o funcionário em causa. Mais concretamente, essa circunstância pode dar lugar a decisões erradas e, portanto, feridas de ilegalidade por parte da AIPN e das entidades que intervêm no processo disciplinar. Tal raciocínio parece-me lógico e inatacável do ponto de vista jurídico.

140. Dito isto, cabe observar neste contexto que a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 64 do acórdão recorrido, reflete, em substância, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, tal como resulta do Acórdão Comissão/RQ referido *supra*¹⁰⁹. Com efeito, o Tribunal Geral aplicou critérios semelhantes quando estabeleceu que não se podia excluir que a violação da exigência de imparcialidade tenha tido influência na apreciação inicial dos factos. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral reconheceu indiretamente a possibilidade de a decisão controvertida poder ter tido um conteúdo diferente se a exigência de imparcialidade tivesse sido respeitada.

141. Pelas razões acima expostas, considero que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito no que respeita ao resultado da sua análise. O Tribunal Geral interpretou e aplicou corretamente ao caso em apreço o conceito de «imparcialidade», tal como reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Daqui decorre que foi acertadamente que o Tribunal Geral concluiu que a decisão controvertida enfermava de um vício processual *importante* e que devia ser anulada. Por conseguinte, considero que a primeira parte do primeiro fundamento do recurso principal deve ser julgada improcedente.

VII. Conclusão

142. Tendo em conta as considerações que antecedem, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente a primeira parte do primeiro fundamento do recurso principal.

¹⁰⁹ V. n.º 118 das presentes conclusões.