



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

4 de maio de 2023 *

«Reenvio prejudicial — Decisão 2006/928/CE — Mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 15.º, n.º 1 — Artigo 47.º — Artigo 49.º, n.º 3 — Cargos públicos eletivos — Conflito de interesses — Regulamentação nacional que prevê a proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido — Sanção acessória à cessação do mandato — Princípio da proporcionalidade»

No processo C-40/21,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Timișoara (Tribunal de Recurso de Timișoara, Roménia), por Decisão de 12 de novembro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 de janeiro de 2021, no processo

T.A.C.

contra

Agência Națională de Integritate (ANI),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (relator), A. Kumin e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de T.A.C., por T. Chiuariu, avocat,

* Língua do processo: romeno.

- em representação da Agenția Națională de Integritate (ANI), por D. Chiurtu, O. Iacob e F.-I. Moise, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo romeno, por E. Gane e L. Lițu, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Nicolae, P. J. O. Van Nuffel e M. Wasmeier, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de novembro de 2022,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada (JO 2006, L 354, p. 56), bem como do artigo 15.º, n.º 1, do artigo 47.º e do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe T.A.C. à Agenția Națională de Integritate (ANI) (Agência Nacional para a Integridade, Roménia) a respeito de um relatório desta agência que declara que T.A.C. violou as normas que regulam os conflitos de interesses em matéria administrativa durante o seu mandato de presidente da câmara.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 A Decisão 2006/928 foi adotada, no contexto da adesão da Roménia à União Europeia prevista para 1 de janeiro de 2007, ao abrigo, nomeadamente, nos artigos 37.º e 38.º do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos tratados em que se funda a União Europeia (JO 2005, L 157, p. 203; a seguir «Ato de adesão»), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2007. Os considerandos 1 a 6 e 9 desta decisão têm a seguinte redação:
 - «(1) A União Europeia tem como fundamento o Estado de direito, um princípio comum a todos os Estados-Membros.
 - (2) O espaço de liberdade, segurança e justiça e o mercado interno, criados pelo Tratado da União Europeia e pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia, baseiam-se na confiança mútua de que as decisões e as práticas administrativas e judiciais de todos os Estados-Membros respeitam integralmente o Estado de direito.

- (3) Isto implica que todos os Estados-Membros disponham de um sistema judiciário e administrativo imparcial, independente e eficaz, devidamente equipado, nomeadamente, para combater a corrupção.
 - (4) Em 1 de janeiro de 2007, a Roménia tornar-se-á membro da União Europeia. Embora reconheça os esforços consideráveis envidados pela Roménia para completar os preparativos para a adesão, a Comissão [Europeia] identificou, no seu relatório de 26 de setembro de 2006, questões pendentes, em especial quanto à responsabilidade e eficácia do sistema judiciário e dos organismos responsáveis pela aplicação da lei, onde ainda são necessários mais progressos para assegurar a sua capacidade de executar e aplicar as medidas adotadas para estabelecer o mercado interno e o espaço de liberdade, segurança e justiça.
 - (5) O artigo 37.º do Ato de Adesão autoriza a Comissão a tomar as medidas adequadas em caso de risco iminente de que a Roménia cause uma perturbação no funcionamento do mercado interno por não respeitar os compromissos assumidos. O artigo 38.º do Ato de Adesão autoriza a Comissão a tomar as medidas adequadas em caso de risco iminente de que a Roménia apresente deficiências graves a nível da transposição, execução ou aplicação de atos adotados no âmbito do título VI do Tratado da UE e do título IV do Tratado CE.
 - (6) As restantes questões relativas à responsabilidade e eficácia do sistema judiciário e dos organismos responsáveis pela aplicação da lei justificam o estabelecimento de um mecanismo de cooperação e verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra corrupção e a criminalidade organizada.
- [...]
- (9) A presente decisão será alterada se a avaliação da Comissão apontar para a necessidade de ajustamento dos objetivos de referência e será revogada quando todos os objetivos de referência forem satisfatoriamente atingidos.»

4 O artigo 1.º da Decisão 2006/928 prevê:

«A Roménia deve, até 31 de março de cada ano, e pela primeira vez até 31 de março de 2007, apresentar à Comissão um relatório sobre os progressos realizados relativamente a cada um dos objetivos de referência previstos no anexo.

A Comissão pode, a qualquer momento, prestar assistência técnica através de diferentes atividades ou recolher e trocar informações sobre os objetivos de referência. Além disso, a Comissão pode, a qualquer momento, enviar missões de peritos à Roménia com esta finalidade. Neste contexto, as autoridades romenas darão o apoio necessário.»

5 O artigo 2.º desta decisão dispõe:

«A Comissão comunicará ao Parlamento Europeu e ao Conselho as suas observações e conclusões relativas à Roménia, num relatório a elaborar pela primeira vez em junho de 2007.

Posteriormente, a Comissão elaborará relatórios consoante as necessidades, pelo menos com uma periodicidade semestral.»

6 O artigo 4.º da referida decisão enuncia:

«Os Estados-Membros são os destinatários da presente decisão.»

7 O anexo dessa decisão tem a seguinte redação:

«Objetivos de referência a atingir pela Roménia, referidos no artigo 1.º:

- 1) Garantir processos judiciais mais transparentes e eficazes, nomeadamente mediante o reforço das capacidades e da responsabilização do Conselho Superior da Magistratura. Apresentar relatórios e acompanhar o impacto dos novos Códigos de Processo Civil e Penal.
- 2) Estabelecer, tal como previsto, uma Agência para a Integridade com responsabilidades de verificação dos ativos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesses, e com poderes para emitir decisões vinculativas, com base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas.
- 3) Continuar, com base nos progressos já efetuados, a realizar inquéritos profissionais e imparciais sobre as alegações de corrupção de alto nível.
- 4) Tomar medidas suplementares para prevenir e combater a corrupção, nomeadamente no âmbito da administração local.»

Direito romeno

8 O artigo 25.º da legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Lei n.º 176/2010 relativa à integritade no exercício das funções e dos cargos públicos, que altera e complementa a Lei n.º 144/2007 relativa à criação, à organização e ao funcionamento da Agência Nacional para a Integridade, e que altera e completa outros atos normativos), de 1 de setembro de 2010 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 621, de 2 de setembro de 2010), dispõe:

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

(2) A pessoa que tenha sido exonerada ou destituída das suas funções em conformidade com o disposto no n.º 1 ou em relação à qual se tenha verificado a existência de um conflito de interesses ou uma situação de incompatibilidade perde o direito de exercer uma função ou um cargo público que seja abrangido pelas disposições da presente lei, com exceção dos cargos eleitorais, por um período de três anos a partir da data em que foi exonerada ou destituída da função ou do cargo público em questão ou a partir da data em que cessou de pleno direito. Se a pessoa tiver exercido um cargo eletivo, deixa de poder exercer esse mesmo cargo durante um período de três anos a contar da data de cessação do seu mandato. No caso de a pessoa já não exercer uma função ou cargo público na data em que a situação de incompatibilidade ou de

conflito de interesses foi constatada, a proibição de três anos começa a correr, de acordo com a lei, a partir da data em que o relatório de avaliação se tornou definitivo ou a partir da data em que a decisão judicial que confirma a existência de um conflito de interesses ou de uma situação de incompatibilidade transite em julgado.

[...]»

- 9 Nos termos do artigo 66.º, n.º 1, do de la legea nr. 286/2009 privind Codul penal (Lei n.º 286/2009 que aprova o Código Penal), de 17 de julho de 2009 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 510 de 24 de julho de 2009) na sua versão em vigor à data dos factos no processo principal (a seguir «Código Penal»):

«A pena acessória de proibição do exercício de determinados direitos consiste na proibição de exercer, por um período de um a cinco anos, um ou mais dos seguintes direitos:

- a) o direito de ser eleito para autoridades públicas ou outros cargos públicos;
- b) o direito de exercer funções que envolvam prerrogativas de poder público.»

- 10 O artigo 301.º do Código Penal, sob a epígrafe «Conflito de interesses», enuncia no seu n.º 1:

«O funcionário público que, no exercício das suas funções, pratique um ato ou participe na tomada de uma decisão que lhe tenha permitido obter, direta ou indiretamente, uma vantagem patrimonial para si, para o seu cônjuge, para um ascendente ou para um afim até segundo grau, incluindo [...] é punido com uma pena de prisão de um a cinco anos e com uma pena acessória de proibição de exercer o direito de ocupar cargos públicos.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 11 Em 22 de junho de 2016, o recorrente no processo principal foi eleito presidente da Câmara de MN (Roménia) para o período de 2016/2020.
- 12 Num Relatório de avaliação de 25 de novembro de 2019, a ANI constatou que o recorrente violara as normas que regulam os conflitos de interesses em matéria administrativa. Com efeito, durante o seu mandato, por meio de um contrato de comodato, concedeu a uma associação da qual a sua mulher era membro fundador e vice-presidente o direito de utilizar, gratuitamente, por um período de cinco anos, certos locais pertencentes ao município, e isto para fins culturais.
- 13 No caso de este relatório, que constata a existência de um conflito de interesses a respeito do recorrente no processo principal, se vir a tornar definitivo, nomeadamente por este último não o ter impugnado, o seu mandato cessa de pleno direito e é-lhe aplicada uma proibição acessória de exercer cargos públicos eletivos por um período de três anos, em conformidade com o direito nacional.
- 14 Por petição de 19 de dezembro de 2019, o recorrente no processo principal interpôs um recurso no Tribunalul București (Tribunal Regional de Bucareste, Roménia) em cujo âmbito pediu que seja declarada a invalidade daquele relatório, alegando nomeadamente que o direito da União se opõe a uma legislação nacional ao abrigo da qual se aplica, automaticamente e sem possibilidade

de adaptação em função da gravidade da conduta ilícita praticada, uma sanção como a proibição de exercer cargos públicos eletivos por um período de três anos a uma pessoa que se considera que agiu numa situação em que existia um conflito de interesses.

- 15 Por aquele tribunal se ter declarado incompetente para conhecer do recurso, o processo foi remetido ao órgão jurisdicional de reenvio, a Curtea de Apel Timișoara (Tribunal de Recurso de Timișoara, Roménia).
- 16 Este último começa por referir que o processo principal está abrangido pelo direito da União porque a Lei n.º 176/2010 implementa o segundo objetivo de referência que figura no anexo da Decisão 2006/928. A ANI foi igualmente criada para cumprir este objetivo.
- 17 O referido órgão jurisdicional sublinha, em seguida, que, nos termos do artigo 25.º daquela lei, no caso de a declaração da existência de um conflito de interesses a respeito de uma pessoa que exerce um cargo público eletivo, se tornar definitiva, o seu mandato cessa de pleno direito. Além disso, a proibição acessória de exercer esses cargos por um período de três anos, prevista no n.º 2 daquele artigo, opera automaticamente, sem se analisar a necessidade dessa proibição nem de uma aplicação diferenciada em função da gravidade da conduta ilícita. Segundo a jurisprudência da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia), a referida proibição abrange todos os cargos públicos eletivos mencionados no artigo 1.º da referida lei, não obstante a expressão «esse cargo» utilizada naquela disposição. Por outro lado, nem a cessação do mandato nem a proibição de exercer cargos públicos eletivos podem ser impugnadas judicialmente, uma vez que o tribunal chamado a pronunciar-se sobre a legalidade de um relatório de avaliação da ANI só pode verificar se os factos imputados ao interessado constituem ou não um conflito de interesses e não se pode pronunciar sobre as sanções daí decorrentes.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece ainda que, embora, no presente caso, não tenha sido imputado nenhum crime ao recorrente no processo principal, o artigo 301.º, n.º 1, do Código Penal prevê um crime de conflito de interesses igualmente punível com a pena acessória de proibição do exercício de cargos públicos, prevista no artigo 66.º, n.º 1, desse código. Por conseguinte, este órgão jurisdicional considera que é necessário determinar se, à semelhança desta última pena, a proibição de exercer cargos públicos eletivos prevista no artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010 deve ser apreciada à luz do princípio da proporcionalidade das penas consagrado no artigo 49.º da Carta e, em caso afirmativo, se este princípio se opõe a uma sanção dessa natureza.
- 19 Por último, o referido órgão jurisdicional considera que há que verificar se o artigo 15.º, n.º 1, e o artigo 47.º da Carta se opõem a uma disposição nacional que aplica automaticamente aquela sanção durante um período preestabelecido de três anos sem permitir que o tribunal analise a respetiva necessidade ou o respetivo âmbito à luz das circunstâncias concretas do caso.
- 20 Nestas condições, a Curtea de Apel Timișoara (Tribunal de Recurso de Timișoara) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Deve o princípio da proporcionalidade das penas, consagrado no artigo 49.º da [Carta], ser interpretado no sentido de que também é aplicável a factos diferentes dos que são formalmente tipificados como crime pelo direito nacional, mas que podem ser considerados “acusações em matéria penal” na aceção do artigo 6.º da [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir “CEDH”)], à luz dos critérios desenvolvidos pela

jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em especial o da gravidade da pena, como no processo principal, no que respeita à apreciação dos conflitos de interesses, que pode dar lugar à aplicação da sanção acessória de proibição de exercício de cargos públicos eletivos por um período de três anos[?]

- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve o princípio da proporcionalidade das penas consagrado no artigo 49.º da [Carta] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição de direito nacional de execução por força da qual, caso seja constatada a existência de um conflito de interesses de uma pessoa que exerce um cargo público eletivo, é aplicável automaticamente, por força da lei (*ope legis*), a sanção acessória de proibição de exercício de cargos públicos eletivos por um período fixo de três anos, sem permitir a aplicação de uma sanção proporcionada à infração cometida?
- 3) Devem o direito de trabalhar garantido pelo artigo 15.º, n.º 1, da [Carta], e o direito à ação e a um tribunal imparcial garantido pelo artigo 47.º da Carta, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição de direito nacional de execução por força da qual, caso seja constatada a existência de um conflito de interesses de uma pessoa que exerce um cargo público eletivo, é aplicável automaticamente, por força da lei (*ope legis*), a sanção acessória de proibição de exercício de cargos públicos eletivos por um período fixo de três anos, sem permitir a aplicação de uma sanção proporcionada à infração cometida?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

- 21 A ANI e o Governo romeno contestam a admissibilidade das questões prejudiciais. Por um lado, alegam que a Carta não é aplicável ao litígio no processo principal, uma vez que não está em causa a aplicação do direito da União, na aceção do seu artigo 51.º, n.º 1. Por outro, acrescentam que as questões submetidas são desprovidas de pertinência e que o problema suscitado é de natureza puramente hipotética, na medida em que o litígio no processo principal tem apenas por objeto a anulação de um relatório de avaliação que constatou um conflito de interesses em relação ao recorrente no processo principal e não sobre as sanções.
- 22 Há que recordar que o âmbito de aplicação da Carta, no que respeita à ação dos Estados-Membros, está definido no seu artigo 51.º, n.º 1, nos termos do qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros quando apliquem o direito da União. Este artigo 51.º, n.º 1, confirma a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora delas [Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 78 e jurisprudência referida].
- 23 No caso em apreço, resulta dos esclarecimentos prestados pelo órgão jurisdicional de reenvio e da exposição de motivos relativos à Lei n.º 176/2010 que esta implementa o segundo objetivo de referência que figura no anexo da Decisão 2006/928, a saber, o de estabelecer uma Agência para a Integridade com responsabilidades de verificação dos ativos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesses, mas também com poderes para emitir decisões vinculativas com base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas.

- 24 Conforme o Tribunal de Justiça declarou, os objetivos de referência que figuram no anexo desta decisão são vinculativos para a Roménia, no sentido de que este Estado-Membro está sujeito à obrigação específica de os atingir e de tomar as medidas adequadas para a realização dos mesmos. Do mesmo modo, o referido Estado-Membro tem de se abster de aplicar qualquer medida suscetível de comprometer a realização desses objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, n.º 172).
- 25 Além disso, a referida decisão obriga a Roménia a combater, de modo efetivo e independentemente de uma eventual lesão dos interesses financeiros da União, a corrupção e, designadamente, a grande corrupção, bem como a prever a aplicação de sanções efetivas e dissuasivas para crimes de corrupção em geral (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, n.ºs 189 e 190 e jurisprudência referida).
- 26 Neste contexto, o Tribunal de Justiça também esclareceu que embora a Roménia disponha de liberdade de escolha das sanções aplicáveis, as quais podem assumir a forma de sanções administrativas, de sanções penais ou de uma combinação de ambas, esta competência está limitada pelos princípios da proporcionalidade, da equivalência e da efetividade (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, n.ºs 191 e 192 e jurisprudência referida).
- 27 Resulta destas considerações, conforme o advogado-geral salientou no n.º 21 das suas conclusões, que a Lei n.º 176/2010, nomeadamente o seu artigo 25.º, constitui uma medida de aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, pelo que a mesma é aplicável no âmbito do processo principal.
- 28 No que se refere ao objeto do litígio no processo principal, é jurisprudência constante que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 13 de novembro de 2018, Levola Hengelo, C-310/17, EU:C:2018:899, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 29 No presente caso, o órgão jurisdicional de reenvio explicou no pedido de decisão prejudicial que se a legalidade do relatório de avaliação mencionado no n.º 12 do presente acórdão fosse confirmada através da rejeição do recurso que lhe foi submetido, o recorrente no processo principal ficaria automaticamente proibido de exercer funções públicas eletivas durante um período de três anos, em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010, sem poder impugnar essa proibição no âmbito de outro processo judicial.
- 30 Por conseguinte, não é manifesto que a interpretação das disposições da Carta não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou que o problema é hipotético.
- 31 Daqui resulta que as questões prejudiciais são admissíveis.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão

- 32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 49.º, n.º 3, da Carta deve ser interpretado no sentido de que se aplica a uma legislação nacional que prevê, no termo de um processo administrativo, uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo.
- 33 O artigo 49.º, n.º 3, da Carta, que prevê que as penas não devem ser desproporcionadas em relação à infração, visa as sanções de natureza penal. Consequentemente, há que examinar se aquela proibição reveste natureza penal (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, n.º 90).
- 34 Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa à interpretação do artigo 50.º da Carta e transposta para o seu artigo 49.º, n.º 3, são pertinentes três critérios para apreciar a natureza penal de uma sanção. O primeiro é a qualificação jurídica da infração no direito interno, o segundo, a própria natureza da infração, e o terceiro, o nível de severidade da sanção suscetível de ser aplicada ao interessado (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, n.º 91, e de 22 de março de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 35 Com efeito, mesmo para infrações que o direito nacional não qualifica de «penais», semelhante caráter pode, no entanto, decorrer da própria natureza da infração em questão e do grau de severidade das sanções que esta é suscetível de implicar [Acórdão de 22 de junho de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Pontos de penalização), C-439/19, EU:C:2021:504, n.º 88 e jurisprudência referida].
- 36 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz destes critérios, se a medida em causa no processo principal reveste natureza penal na aceção do artigo 49.º, n.º 3, da Carta, o Tribunal de Justiça, pode, contudo, quando se pronuncia sobre um reenvio prejudicial, fornecer clarificações destinadas a guiar aquele órgão jurisdicional na sua apreciação (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, n.º 92 e jurisprudência referida).
- 37 No que respeita ao primeiro critério, relativo à qualificação da infração no direito interno, resulta tanto da redação do artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 176/2010, que alude a uma «infração disciplinar», como da jurisprudência nacional referida no pedido de decisão prejudicial, nomeadamente da do Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional), que, no direito romeno, nem a cessação de pleno direito do mandato em caso de verificação de um conflito de interesses nem a proibição de exercer funções ou cargos públicos eletivos, acessória a essa cessação, são consideradas sanções penais. Além disso, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que estas medidas são aplicadas no âmbito de um processo administrativo. Embora seja certo que o direito romeno também prevê o crime de conflito de interesses, as sanções aplicáveis a esse título são, como o advogado-geral salientou no n.º 31 das suas conclusões, aplicadas ao abrigo de um processo distinto e independente.

- 38 No que se refere ao segundo critério, relativo à própria natureza da infração, este implica que se verifique se a medida em causa prossegue, nomeadamente, uma finalidade repressiva, o que é próprio de uma sanção penal na aceção do artigo 49.º da Carta [v., neste sentido, Acórdãos de 22 de junho de 2021, *Latvijas Republikas Saeima* (Pontos de penalização), C-439/19, EU:C:2021:504, n.º 89, e de 6 de outubro de 2021, *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, n.º 94 e jurisprudência referida].
- 39 No presente caso, resulta do pedido de decisão prejudicial e das observações das partes apresentadas no Tribunal de Justiça que a Lei n.º 176/2010 visa garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como prevenir a corrupção institucional, e que a medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos, como a que pode ser aplicada no processo principal, se insere num conjunto mais amplo de medidas que prosseguem, todas, acessoriamente, esse objetivo, e contribui deste modo para a concretização dos objetivos de referência previstos na Decisão 2006/928. Assim, esta proibição, bem como a perda de pleno direito do mandato, tem por finalidade preservar o bom funcionamento e a transparência do Estado, pondo termo de forma duradoura às situações de conflito de interesses.
- 40 A este respeito, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos declarou, a respeito de uma proibição de ser candidato a umas eleições e de exercer cargos eletivos que prossigam esta finalidade e que tenham por objeto a eleição livre de órgãos eletivos, que esta não reveste caráter punitivo, ainda que tenha sido decretada na sequência de uma condenação penal por factos constitutivos de corrupção (v., neste sentido, TEDH, 18 de maio de 2021, *Galan c. Itália*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, §§ 85 e 97, e 17 de junho de 2021, *Miniscalco c. Itália*, CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, §§ 64 e 73).
- 41 Tendo em conta estes elementos e à luz da jurisprudência referida no número anterior, afigura-se que uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos por um período de três anos, como a que pode ser aplicada no processo principal, prossegue um objetivo essencialmente preventivo e não repressivo.
- 42 Quanto ao terceiro critério, relativo ao nível de severidade da sanção, há que sublinhar, como o advogado-geral salientou no n.º 33 das suas conclusões, que aquela medida não consiste na aplicação de uma pena privativa da liberdade ou de uma sanção pecuniária, consistindo antes numa proibição de exercer certas atividades no futuro, isto é, cargos públicos eletivos, que visa um grupo circunscrito de pessoas que tem um estatuto particular. Esta proibição também tem uma duração limitada e não incide sobre o direito de voto.
- 43 Há que acrescentar que, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, não se considera, em termos gerais, que sanções semelhantes à medida em causa no processo principal apresentam um nível de severidade suficiente que lhes confira natureza penal, sobretudo quando o direito de voto não é afetado (v., neste sentido, Comissão Europeia dos Direitos Humanos, 13 de janeiro de 1997, *Tapie c. França*, CE:ECHR:1997:0113DEC003225896, p. 5, e TEDH, 18 de maio de 2021, *Galan c. Itália*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, §§ 96 e 97).
- 44 Resulta destas considerações que nenhum dos três critérios mencionados no n.º 34 do presente acórdão está preenchido e que, por esta razão, a proibição de exercer cargos públicos eletivos prevista na legislação nacional em causa no processo principal não parece revestir natureza penal, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

- 45 Ora, não revestindo natureza penal, esta medida não pode ser apreciada à luz do artigo 49.º, n.º 3, da Carta.
- 46 Atendendo ao que precede, há que responder à primeira questão que o artigo 49.º, n.º 3, da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se aplica a uma legislação nacional que prevê, no termo de um processo administrativo, uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos por um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo, no caso de essa medida não revestir natureza penal.

Quanto à segunda questão

- 47 A título preliminar, resulta do pedido de decisão prejudicial que a segunda questão é colocada na hipótese de se vir a considerar que proibição de exercer cargos públicos eletivos prevista no artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010 reveste natureza penal. Ora, conforme decorre das considerações expostas nos n.ºs 32 a 46 do presente acórdão, esta proibição, sob reserva das verificações que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, não parece apresentar semelhante natureza, pelo que o artigo 49.º, n.º 3, da Carta não é aplicável.
- 48 Não obstante, atendendo a que a legislação nacional em causa no processo principal aplica o direito da União, como foi referido no n.º 27 do presente acórdão, deve, em todo o caso, ser conforme com o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União.
- 49 Com efeito, segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União que devem ser respeitados por uma legislação nacional abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União ou destinada a aplicá-lo, incluindo na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis [v., neste sentido, Acórdãos de 11 de abril de 2019, Repsol Butano e DISA Gas, C-473/17 e C-546/17, EU:C:2019:308, n.º 39 e jurisprudência referida, e de 8 de março de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efeito direto), C-205/20, EU:C:2022:168, n.º 31 e jurisprudência referida].
- 50 Segundo jurisprudência constante, para respeitar o princípio da proporcionalidade é necessário que uma medida seja adequada para garantir, de modo coerente e sistemático, a realização do objetivo legítimo prosseguido e que não vá além do adequado e necessário para o alcançar, entendendo-se que os inconvenientes causados por esta não devem ser desproporcionados em relação aos fins prosseguidos (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de janeiro de 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, n.º 56, e de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o., C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 65 e jurisprudência referida).
- 51 No que se refere às medidas administrativas ou repressivas permitidas por uma legislação nacional, estas não devem exceder os limites do que é adequado e necessário para realizar os objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação (Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, n.º 37 e jurisprudência referida). Em particular, o rigor da sanção aplicada deve ser adequado à gravidade da violação que visa punir (Acórdão de 12 de setembro de 2019, Maksimovic e o., C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, n.º 39 e jurisprudência referida).

- 52 Nestas condições, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que reformular a segunda questão no sentido de que visa, em substância, saber se o princípio da proporcionalidade se opõe a uma legislação nacional que prevê uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo.
- 53 No presente caso, há que começar por recordar que a Lei n.º 176/2010, cujo artigo 25.º, n.º 2, prevê a proibição de exercer cargos públicos eletivos por um período de três anos, visa garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como prevenir a corrupção institucional. As finalidades desta lei, que contribuem para a realização dos objetivos de referência que figuram no anexo da Decisão 2006/928, constituem assim um objetivo legítimo reconhecido pela União.
- 54 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio, único competente para interpretar e aplicar o direito nacional, na hipótese de confirmar a legalidade do relatório de avaliação em causa no processo principal, apreciar em definitivo se, relativamente ao conflito de interesses constatado nesse relatório, aquela sanção é adequada, necessária e proporcionada à realização desse objetivo legítimo, o Tribunal de Justiça pode, todavia, fornecer clarificações destinadas a guiar o referido órgão jurisdicional nacional nesta apreciação (v., neste sentido, Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, *Agenzia delle dogane e dei monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-452/20, EU:C:2022:111, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 55 No que respeita à questão de saber se a referida sanção é adequada para garantir, de modo coerente e sistemático, a realização dos objetivos legítimos prosseguidos, há que recordar que esta ocorre na sequência de uma decisão da ANI, que se tornou definitiva, que constata a existência de uma situação ilegal de conflito de interesses imputável a uma pessoa que exerce um cargo público eletivo como um mandato de presidente da câmara, à semelhança do recorrente no processo principal, durante o exercício das respetivas funções, a qual é acessória relativamente à cessação de pleno direito do respetivo mandato.
- 56 A aplicação automática destas sanções permite assim pôr termo de forma duradoura à situação de conflito de interesses em causa, preservando o funcionamento do Estado e dos órgãos eletivos em causa. Além disso, o facto de prever tanto a cessação de pleno direito do mandato como uma proibição automática de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido suficientemente longo parece ser suscetível de dissuadir as pessoas que exercem cargos eletivos de se colocarem em semelhante situação e de as incitar a respeitar as suas obrigações na matéria.
- 57 Daqui resulta que a proibição de exercer cargos públicos eletivos por um período de três anos prevista na legislação nacional em causa no processo principal parece adequada para alcançar o objetivo legítimo prosseguido por esta legislação.
- 58 Quanto ao carácter necessário daquela sanção, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que o legislador romeno previu esta proibição e fixou a sua duração em três anos devido à gravidade intrínseca que os factos constitutivos de uma situação de conflito de interesses representam para o funcionamento do Estado e para a sociedade. Assim, a referida proibição é aplicada pelo facto de uma pessoa que exerce funções públicas eletivas, à semelhança do recorrente no processo principal, ter praticado uma conduta ilícita e de esta revestir uma certa gravidade.

- 59 O legislador romeno previu igualmente, no artigo 301.º, n.º 1, do Código Penal, o crime de conflito de interesses, passível de pena de prisão e de pena acessória de proibição de exercer cargos eletivos de duração variável, entre um e cinco anos.
- 60 Há que acrescentar que a dimensão dos conflitos de interesses e o nível de corrupção observados no setor público nacional devem ser tidos em conta no que se refere à questão de saber se uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal excede ou não os limites do que é necessário para realizar o objetivo de garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como para prevenir a corrupção institucional. A este respeito, há que recordar que a Lei n.º 176/2010 implementa o segundo objetivo de referência que figura no anexo da Decisão 2006/928, que é vinculativo para a Roménia e que visa que possam ser aplicadas sanções dissuasivas com base nas decisões vinculativas da ANI. Esta decisão também obriga este Estado-Membro a combater, de modo efetivo, a corrupção.
- 61 Ora, atendendo à componente preventiva da medida em causa, que visa nomeadamente dissuadir as pessoas que exercem cargos públicos de lesarem a integridade da sua função, a previsão de uma duração pré-estabelecida para essa medida é necessária, num contexto nacional deste tipo, para garantir a respetiva efetividade.
- 62 Além disso, a proibição de exercer cargos públicos eletivos prevista no artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010 é limitada no tempo e só se aplica a determinadas categorias de pessoas que exercem certas funções. Em especial, uma pessoa que exerça um cargo eletivo na qualidade de presidente da câmara, à semelhança do recorrente no processo principal, está investida de responsabilidades e de poderes significativos e tem por missão representar os seus concidadãos.
- 63 Por outro lado, esta proibição só se aplica a certas atividades, a saber, as funções públicas eletivas, e não impede o exercício de outras atividades profissionais, nomeadamente no setor privado.
- 64 Daqui decorre que, atento o contexto em que se insere a legislação nacional em causa no processo principal, esta legislação, ao aplicar uma sanção de inelegibilidade com uma duração pré-estabelecida de três anos, não excede os limites do que é necessário para realizar o objetivo legítimo que prossegue.
- 65 No que se refere ao carácter proporcionado da medida em causa e, nomeadamente, à adequação do seu rigor face à gravidade da infração, há que recordar a importância que a luta contra a corrupção reveste no setor público em certos Estados-Membros e a prioridade que o legislador romeno atribuiu a este objetivo, o qual representa uma necessidade real da sociedade romena conforme indicado na exposição de motivos relativa à Lei n.º 176/2010, e que também é imposto pela Decisão 2006/928.
- 66 Por conseguinte, atendendo à gravidade da lesão do interesse público que resulta de atos de corrupção e de conflitos de interesses, mesmo os menos relevantes, por parte das pessoas eleitas num contexto nacional de elevado risco de corrupção, não se afigura, em princípio, que a proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período pré-determinado de três anos prevista nesta legislação nacional é desproporcionada face à infração que visa punir.
- 67 Dito isto, o facto de a duração desta proibição não ser acompanhada de uma possibilidade de adaptação, o que é confirmado pela jurisprudência da Înalta Curte de Casație (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia), não permite excluir que, em certos casos excecionais, esta sanção possa ser desproporcionada face à infração que pune.

- 68 Com efeito, é o que pode suceder quando, excecionalmente, a conduta ilícita verificada, atendendo ao objetivo prosseguido, não apresenta um elemento de gravidade ao passo que o impacto da referida sanção na situação pessoal, profissional e económica da pessoa em causa se revela ser particularmente grave.
- 69 Assim, no presente caso, admitindo que a legalidade do relatório de avaliação em causa no processo principal virá a ser confirmada, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, à luz de todas as circunstâncias pertinentes, se o rigor da sanção em que o recorrente no processo principal incorre ao abrigo do artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 176/2010 é adequado com a gravidade do conflito de interesses verificado nesse relatório, atendendo ao objetivo prosseguido por esta lei.
- 70 Se assim não for, cabe a esse órgão jurisdicional interpretar a referida legislação, na medida do possível, no sentido de que permite aplicar uma sanção proporcionada mas que seja eficaz e dissuasiva, em observância da Decisão 2006/928.
- 71 Com efeito, há que recordar que os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a interpretar, na medida do possível, o direito nacional de modo a assegurar a sua conformidade com o direito da União, e que, embora a obrigação de interpretação conforme não possa servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* do direito nacional, estes órgãos jurisdicionais nacionais, incluindo os que decidem em última instância, devem alterar, sendo caso disso, uma jurisprudência assente se esta se basear numa interpretação do direito nacional incompatível com o direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de maio de 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, C-566/17, EU:C:2019:390, n.ºs 48 e 49, e de 4 de março de 2020, *Telecom Italia*, C-34/19, EU:C:2020:148, n.º 60 e jurisprudência referida).
- 72 Atendendo ao que precede, há que responder à questão submetida que o princípio da proporcionalidade deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que prevê uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo desde que, atentas todas as circunstâncias pertinentes, a aplicação dessa legislação conduza a impor uma sanção adequada à gravidade da violação que visa punir, tendo em conta o objetivo de garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como prevenir a corrupção institucional. Não é o que sucede quando, excecionalmente, tendo em conta este objetivo, a conduta ilícita verificada não apresenta um elemento de gravidade, ao passo que o impacto dessa medida na situação pessoal, profissional e económica da pessoa em causa se revela particularmente grave.

Quanto à terceira questão

- 73 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 15.º, n.º 1, e o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que prevê uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses no exercício desse cargo.

- 74 No que se refere ao artigo 15.º, n.º 1, da Carta, este consagra o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite. Além disso, o livre exercício de uma atividade profissional faz parte dos princípios gerais do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 29 de março de 2012, *Interseroh Scrap and Metals Trading*, C-1/11, EU:C:2012:194, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 75 A ANI e o Governo romeno consideram que o direito de exercer cargos públicos eletivos não está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º, n.º 1, da Carta uma vez que o direito de ser eleito faz parte dos direitos políticos, o que é confirmado pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. A Comissão alega igualmente que a medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos em causa no processo principal não parece estar abrangida pelo âmbito de aplicação daquela disposição porque o processo eletivo não implica o direito de uma determinada pessoa exercer esses cargos.
- 76 A este respeito, é certo que a redação do artigo 15.º, n.º 1, da Carta é mais ampla, como evidencia a utilização dos termos «todas as pessoas», «trabalhar» e «profissão».
- 77 Além disso, segundo as Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17), a liberdade profissional, consagrada nesta disposição, foi reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que resulta, nomeadamente, dos Acórdãos de 14 de maio de 1974, *Nold/Comissão* (4/73, EU:C:1974:51, n.ºs 12 a 14), de 13 de dezembro de 1979, *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, p. 3727), e de 8 de outubro de 1986, *Keller* (234/85, EU:C:1986:377, n.º 8). A referida disposição também se inspira no artigo 1.º, n.º 2, da Carta Social Europeia, assinada em Turim em 18 de outubro de 1961 e revista em Estrasburgo em 3 de maio de 1996, que exige uma proteção eficaz do direito de o trabalhador ganhar a sua vida por meio de um trabalho livremente empreendido, bem como no ponto 4 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo em 9 de dezembro de 1989, que proclama que todas as pessoas têm direito à liberdade de escolha e de exercício de uma profissão, de acordo com as disposições que regem cada profissão. Assim, o artigo 15.º, n.º 1, da Carta tem um âmbito de aplicação amplo tanto *ratione personae* como *ratione materiae*, como o advogado-geral salientou no n.º 85 das suas conclusões.
- 78 Não obstante, por mais amplo que seja, este âmbito de aplicação não abrange o direito de exercer, durante um período determinado, um mandato eletivo obtido na sequência de um processo eleitoral democrático, como o de presidente da câmara.
- 79 Esta interpretação é corroborada pelo facto de o artigo 15.º da Carta figurar no seu título II, intitulado «Liberdades», ao passo que as disposições específicas que visam o direito de ser eleito em contexto de eleições, a saber, os artigos 39.º e 40.º da Carta, relativos ao direito de voto e de ser eleito, respetivamente, nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, figuram num título distinto, isto é, no título V, intitulado «Cidadania».
- 80 A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos corrobora igualmente aquela interpretação, na medida em que este último declarou que o direito de exercer um cargo eletivo, obtido na sequência de um processo eleitoral, constitui um direito político do qual a remuneração é apenas o corolário (v., neste sentido, TEDH, 8 de novembro de 2016, *Savisaar c. Estónia*, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516, §§ 26 e 27).

- 81 Daqui resulta que o direito de exercer cargos públicos eletivos, nomeadamente os de presidente da câmara, não está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º, n.º 1, da Carta, pelo que, *in casu*, o recorrente no processo principal não pode invocar esta disposição de modo útil.
- 82 Como resulta do artigo 53.º da Carta, tal interpretação não prejudica, no entanto, a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem um nível de proteção mais favorável do direito ao trabalho e do livre exercício da atividade profissional reconhecido pelas respetivas constituições nacionais, desde que essa aplicação não comprometa o nível de proteção previsto pela Carta, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça.
- 83 Em relação ao artigo 47.º da Carta, este prevê, no seu primeiro parágrafo, que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos neste artigo, e especifica, no seu segundo parágrafo, que toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei.
- 84 O reconhecimento do direito a uma ação, na aceção deste artigo 47.º, num determinado caso, pressupõe que a pessoa que o invoca se baseie em direitos ou em liberdades garantidos pelo direito da União ou que essa pessoa seja objeto de procedimentos que constituem uma aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta [v., neste sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeitos dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 34 e jurisprudência referida].
- 85 É o que sucede no presente caso uma vez que a proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos, em que o recorrente no processo principal incorre na hipótese de vir a ser confirmada a legalidade do relatório de avaliação elaborado pela ANI, está prevista na Lei n.º 176/2010 que, conforme resulta do n.º 27 do presente acórdão, aplica o direito da União. Por conseguinte, o artigo 47.º da Carta é aplicável ao processo principal.
- 86 No que se refere ao conteúdo desta disposição, o princípio da proteção jurisdicional efetiva que aí figura é constituído por diversos elementos, que incluem, nomeadamente, o princípio da igualdade de armas e o direito de acesso aos tribunais (Acórdão de 30 de junho de 2016, Toma e Biroul Executorului Judecătoreasc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, n.º 42 e jurisprudência referida).
- 87 O direito à ação na aceção do artigo 47.º da Carta implica nomeadamente que o titular desse direito possa aceder a um tribunal competente para assegurar o respeito dos direitos que o direito da União lhe garante e, para este efeito, para examinar todas as questões de facto e de direito pertinentes para resolução do litígio que foi chamado a conhecer [v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2020, État luxembourgeois (Direito à ação contra um pedido de informação em matéria fiscal), C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, n.º 66 e jurisprudência referida].
- 88 No presente caso, o direito à ação consagrado no artigo 47.º da Carta pressupõe, como o advogado-geral salientou no n.º 100 das suas conclusões, que o órgão jurisdicional de reenvio possa fiscalizar a legalidade do relatório de avaliação da ANI que visa o recorrente no processo principal e, sendo caso disso, anulá-lo, bem como as sanções que foram aplicadas com base no mesmo.

- 89 Ora, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que os relatórios de avaliação elaborados pela ANI contêm uma descrição dos factos, o ponto de vista da pessoa em causa e a apreciação dos elementos constitutivos do conflito de interesses em causa. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio é competente para examinar, no âmbito da sua fiscalização do relatório de avaliação em causa no processo principal, todas as questões pertinentes de direito e de facto e, por conseguinte, na sequência dessa fiscalização, para confirmar ou rejeitar a existência de um conflito de interesses. Por outro lado, se este órgão jurisdicional concluir que o referido relatório de avaliação é ilegal, pode anulá-lo e, consequentemente, declarar inválidas as medidas de cessação do mandato e de proibição de exercer cargos públicos eletivos aplicadas que tiveram por base esse relatório.
- 90 Por outro lado, como decorre dos n.ºs 69 e 72 do presente acórdão, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, no presente caso, foi respeitada a exigência de aplicar uma sanção proporcionada que decorre do direito da União.
- 91 Por último, como o advogado-geral salientou igualmente no n.º 102 das suas conclusões, os autos de que o Tribunal de Justiça dispõe não contêm elementos que permitam duvidar da efetividade das vias processuais previstas no direito romeno ou da conformidade da legislação nacional em causa no processo principal com o artigo 47.º da Carta.
- 92 Tendo em conta o que precede, há que responder à questão submetida:
- o artigo 15.º, n.º 1, da Carta deve ser interpretado no sentido de que o direito de exercer um cargo eletivo obtido na sequência de um processo eleitoral democrático, como o de presidente da câmara, não está abrangido por esta disposição;
 - o artigo 47.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que prevê uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses no exercício desse cargo, desde que a pessoa em causa tenha efetivamente a possibilidade de contestar a legalidade do relatório que contém essa verificação e da sanção aplicada que teve esse relatório por base, incluindo a sua proporcionalidade.

Quanto às despesas

- 93 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

- 1) O artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que não se aplica a uma legislação nacional que prevê, no termo de um processo administrativo, uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos por um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo, no caso de essa medida não revestir natureza penal.**

- 2) O princípio da proporcionalidade deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que prevê uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses durante o exercício desse cargo desde que, atentas todas as circunstâncias pertinentes, a aplicação dessa legislação conduza a impor uma sanção adequada à gravidade da violação que visa punir, tendo em conta o objetivo de garantir a integridade e a transparência no exercício das funções e dos cargos públicos, bem como prevenir a corrupção institucional. Não é o que sucede quando, excecionalmente, tendo em conta este objetivo, a conduta ilícita verificada não apresenta um elemento de gravidade, ao passo que o impacto dessa medida na situação pessoal, profissional e económica da pessoa em causa se revela particularmente grave.
- 3) O artigo 15.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser interpretado no sentido de que o direito de exercer um cargo eletivo obtido na sequência de um processo eleitoral democrático, como o de presidente da câmara, não está abrangido por esta disposição.
- 4) O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que prevê uma medida de proibição de exercer cargos públicos eletivos durante um período preestabelecido de três anos em relação a uma pessoa relativamente à qual se tenha verificado existir um conflito de interesses no exercício desse cargo, desde que a pessoa em causa tenha efetivamente a possibilidade de contestar a legalidade do relatório que contém essa verificação e da sanção aplicada que teve esse relatório por base, incluindo a sua proporcionalidade.

Assinaturas