



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

11 de maio de 2023*

«Reenvio prejudicial — Estado de direito — Independência do sistema judicial — Artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE — Decisão 2006/928/CE — Independência dos juízes — Processo disciplinar — Inspeção Judiciária — Inspetor-chefe com poderes regulamentares, de seleção, avaliação, nomeação e instrução disciplinar»

No processo C-817/21,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia), por Decisão de 10 de dezembro de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 21 de dezembro de 2021, no processo

R.I.

contra

Inspectia Judiciară,

N.L.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, L. Bay Larsen (relator), vice-presidente do Tribunal de Justiça, P. G. Xuereb, T. von Danwitz e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: A. M. Collins,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de R.I., por I. Roșca, na qualidade de agente,

— em representação da Inspectia Judiciară, por L. Netejoru, na qualidade de agente,

* Língua do processo: romeno.

— em representação da Comissão Europeia, por K. Herrmann, I. Rogalski e P. Van Nuffel, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de janeiro de 2023,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, bem como da Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada (JO 2006, L 354, p. 56).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe R.I. à Inspectia Judiciară (Inspeção Judiciária, Roménia) e a N.L. a respeito das decisões da Inspeção Judiciária de arquivar uma queixa apresentada por R.I. contra N.L. e de indeferir a reclamação apresentada contra esse arquivamento.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 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 [Europeia] 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.»

Direito romeno

- 4 O artigo 44.º, n.º 6, da Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Lei n.º 317/2004 sobre o Conselho Superior da Magistratura), de 1 de julho de 2004 (Monitorul Oficial al României, parte I, n.º 827, de 13 de setembro de 2005), conforme alterada e completada (a seguir «Lei n.º 317/2004 alterada»), dispõe:
«Para que um processo disciplinar possa ser instaurado, a Inspeção Judiciária deve obrigatoriamente levar a cabo um inquérito disciplinar.»

5 O artigo 45¹, n.º 4, desta lei enuncia:

«Se as verificações preliminares revelarem que não existem indícios de infração disciplinar, a queixa é arquivada e o resultado é comunicado diretamente à pessoa que apresentou a queixa e à pessoa alvo da queixa. A decisão de arquivamento está sujeita a confirmação pelo inspetor-chefe. A decisão pode ser anulada uma única vez pelo inspetor-chefe que, por decisão escrita e fundamentada, pode ordenar a realização de verificações adicionais.»

6 O artigo 45¹, n.º 1, da referida lei tem a seguinte redação:

«A pessoa que apresentou a queixa pode apresentar uma reclamação ao inspetor-chefe contra a decisão de arquivamento referida no artigo 45.º, n.º 4, no prazo de 15 dias a contar da notificação dessa decisão. A reclamação é tratada no prazo de 20 dias a contar da data do seu registo na Inspeção Judiciária.»

7 O artigo 47.º, n.º 7, da mesma lei precisa:

«A ação disciplinar pode ser instaurada no prazo de 30 dias a contar da conclusão do inquérito disciplinar, mas o mais tardar dois anos a contar da data em que o facto foi cometido.»

8 Nos termos do artigo 65.º, n.ºs 2 a 4, da Lei n.º 317/2004:

«2. A Inspeção Judiciária é dirigida por um inspetor-chefe, juiz nomeado na sequência de um concurso organizado pelo Consiliul Superior al Magistraturii [Conselho Superior da Magistratura, Roménia], assistido por um inspetor-chefe adjunto, procurador, nomeado pelo inspetor-chefe.

3. A Inspeção Judiciária atua em conformidade com o princípio da independência operacional em relação ao Conselho Superior da Magistratura, aos tribunais, às procuradorias adstritas aos mesmos e às outras autoridades públicas, exercendo as suas competências de análise, investigação e supervisão em domínios específicos de atividade, nos termos da lei e para assegurar o seu cumprimento.

4. As normas relativas à execução da inspeção são aprovadas pelo inspetor-chefe mediante regulamento.»

9 O artigo 66.º, n.º 3, desta lei prevê:

«A organização e o funcionamento da Inspeção Judiciária, bem como a estrutura organizacional e as funções dos respetivos departamentos, são estabelecidos por regulamento aprovado por despacho do inspetor-chefe [...]».

10 O artigo 69.º, n.ºs 1 e 4, da referida lei dispõe:

«1. O inspetor-chefe tem as seguintes funções principais:

a) designa, de entre os inspetores judiciais, a equipa dirigente - o inspetor-chefe adjunto, os responsáveis pelas direções - com base num processo que inclui a avaliação dos planos de gestão específicos de cada cargo, de modo que garanta a coesão da gestão, a competência profissional e a uma comunicação eficaz. O seu mandato cessa ao mesmo tempo que o do inspetor-chefe;

- a¹) exerce as funções de direção e organização da atividade da Inspeção Judiciária;
- a²) toma medidas para coordenar o trabalho dos outros membros do pessoal da Inspeção Judiciária que não sejam inspetores judiciários;

[...]

- g) nomeia, nos termos da lei, os inspetores judiciários e as outras categorias do pessoal da Inspeção Judiciária, ordena a alteração, suspensão e cessação das suas relações de trabalho ou de serviços;
- h) determina as funções e tarefas individuais do pessoal sob a sua autoridade, aprovando as descrições das suas funções;
- i) procede, nos termos da lei, à avaliação do pessoal sob a sua autoridade;

[...]

4. O inspetor-chefe adjunto atua como substituto oficioso do inspetor-chefe, presta-lhe assistência na verificação e emissão de pareceres sobre os atos e decisões adotados pelos inspetores judiciários e exerce todas as outras funções determinadas pelo inspetor-chefe.»

- 11 O artigo 71.º, n.º 2, da mesma lei enuncia:

«As disposições relativas às sanções, às infrações disciplinares e aos processos disciplinares aplicam-se *mutatis mutandis* aos inspetores judiciários.»

Tramitação no processo principal e questão prejudicial

- 12 R.I. é parte em vários processos penais instaurados nos órgãos jurisdicionais da Roménia. Apresentou várias queixas disciplinares à Inspeção Judiciária contra juizes e procuradores adstritos a esses órgãos jurisdicionais.
- 13 Essas queixas foram objeto de diversas decisões de arquivamento adotadas pela Inspeção Judiciária. Uma dessas decisões, datada de 2 de julho de 2018, que tinha sido confirmada por N.L., na sua qualidade de inspetor-chefe, foi impugnada por R.I. na Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia).
- 14 Por Sentença de 27 de setembro de 2019, esse órgão jurisdicional anulou a referida decisão. A Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia), por Acórdão de 29 de setembro de 2020, negou provimento ao recurso interposto pela Inspeção Judiciária dessa sentença.
- 15 Na sequência desse processo judicial, a Inspeção Judiciária adotou, em 11 de março de 2021, uma nova decisão de arquivamento da referida queixa disciplinar. Em 31 de maio de 2021, N.L. indeferiu a reclamação apresentada por R.I. contra essa decisão. Este último interpôs recurso de anulação da decisão assim adotada por N.L.

- 16 Por articulado dirigido ao Ministerului Justiției (Ministério da Justiça, Roménia) em 29 de novembro de 2019, R.I. queixou-se da violação dos seus direitos constitucionais e denunciou a ação de um «grupo» de pessoas, entre as quais figura N.L., que contribuíram para essa violação e os inquéritos penais de que é alvo. Nesse articulado, R.I. alegou, nomeadamente, que N.L. tinha tentado dissimular os abusos e as ilegalidades cometidos por alguns magistrados.
- 17 O Ministério da Justiça considerou que não tinha competência para examinar essa queixa e, conseqüentemente, remeteu a mesma à Inspeção Judiciária. Além disso, R.I. apresentou uma acusação adicional contra N.L., através de uma queixa apresentada à Inspeção Judiciária em 16 de fevereiro de 2021.
- 18 No âmbito do processo que correu termos nesse órgão, R.I. especificou as suas acusações alegando, nomeadamente, que não tinha havido um verdadeiro inquérito disciplinar, que a Sentença de 27 de setembro de 2019 não tinha sido executada e que a análise das suas reclamações tinha sido intencionalmente atrasada para permitir o termo do prazo de prescrição.
- 19 A queixa relativa a N.L. foi arquivada, em 17 de março de 2021, por decisão de um inspetor judiciário designado em aplicação das regras gerais adotadas pelo inspetor-chefe. A reclamação apresentada por R.I. contra essa decisão foi indeferida, em 11 de maio de 2021, por decisão do inspetor-chefe adjunto.
- 20 Em 31 de maio de 2021, R.I. interpôs, no órgão jurisdicional de reenvio, um recurso destinado, nomeadamente, à anulação das Decisões de 17 de março e de 11 de maio de 2021, bem como à reparação do prejuízo que essas decisões alegadamente lhe causaram.
- 21 Para fundamentar esse recurso, R.I. invocou, entre outras, várias irregularidades relativas aos recursos de que dispõe o inspetor-chefe no que diz respeito à seleção dos inspetores judiciários, à designação do inspetor-chefe adjunto e ao estabelecimento de regras de organização da Inspeção Judiciária, bem como à falta de garantias suficientes contra a falta de imparcialidade das pessoas responsáveis pela apreciação de uma queixa contra o inspetor-chefe. R.I. considera que o direito da União se opõe à concentração dos poderes nas mãos do inspetor-chefe, o que obstará à prossecução de processos disciplinares contra magistrados ou o inspetor-chefe.
- 22 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, embora R.L. tenha invocado o Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «Forumul JudecĂtorilor din RomĂnia» 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), o referido acórdão visa, contudo, apenas o ato de nomeação do inspetor-chefe, o qual foi analisado à luz do risco de abertura de um processo disciplinar contra os juizes. No caso vertente, R.I. queixa-se, pelo contrário, da impossibilidade de exercer uma ação disciplinar devido às modalidades de organização e de funcionamento da Inspeção Judiciária.
- 23 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que a Inspeção Judiciária foi reformada em 2012 para aumentar a sua independência operacional em relação ao Conselho Superior da Magistratura e para assegurar assim o cumprimento da Decisão 2006/928. Diversas modalidades de organização e de funcionamento da Inspeção Judiciária, relativas, nomeadamente, à sua estrutura, às funções do seu pessoal, ao processo de tratamento das queixas, à nomeação dos inspetores judiciários ou das pessoas que ocupam lugares de direção, decorrem de regras adotadas pelo inspetor-chefe em aplicação dos poderes regulamentares que lhe foram atribuídos

pelo legislador romeno. Com base nestes elementos, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em especial, sobre a solidez do sistema de garantias que decorre da regulamentação romena no que respeita à fiscalização da ação do inspetor-chefe.

- 24 Nestas circunstâncias, a Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem o artigo 2.º e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, [TUE], a Decisão 2006/928 [...], bem como as garantias de independência e de imparcialidade impostas pelo direito da União Europeia, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que permite ao inspetor-chefe da Inspeção Judiciária emitir atos administrativos de natureza normativa (subordinados à lei) e/ou individual através dos quais decide autonomamente sobre a organização do quadro institucional da Inspeção Judiciária para a seleção dos inspetores judiciais e a avaliação da sua atividade, a condução das atividades de inspeção, bem como a nomeação do inspetor-chefe adjunto, no caso de, com base na lei orgânica, essas pessoas serem as únicas que podem realizar, aprovar ou rejeitar atos de inquérito disciplinar contra o inspetor-chefe?»

Quanto ao pedido de aplicação da tramitação acelerada

- 25 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o presente reenvio prejudicial fosse submetido a tramitação prejudicial acelerada nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 26 Em apoio do seu pedido, esse órgão jurisdicional salienta, por um lado, que R.I. se queixou da duração excessiva dos processos disciplinares e que, por conseguinte, é importante que a duração do processo de reenvio prejudicial não pareça constituir uma causa de incerteza quanto à efetividade do seu recurso. Por outro lado, esse órgão jurisdicional sublinha que a questão submetida tem por objeto um problema de direito importante, na medida em que diz respeito à organização e ao funcionamento de um órgão da Inspeção Judiciária.
- 27 O artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê que, a pedido do órgão jurisdicional de reenvio ou, a título excecional, oficiosamente, o presidente do Tribunal pode, quando a natureza do processo exija o seu tratamento dentro de prazos curtos, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, decidir submeter um reenvio prejudicial a tramitação acelerada, em derrogação das disposições do presente regulamento.
- 28 No caso em apreço, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu, em 1 de fevereiro de 2022, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, que não havia que deferir o pedido referido no n.º 25 do presente acórdão.
- 29 Com efeito, no que respeita, em primeiro lugar, ao risco de o processo prejudicial prolongar excessivamente a duração do processo principal, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o mero interesse dos particulares, certamente legítimo, em determinar o mais rapidamente possível o alcance dos direitos que lhes são conferidos pelo direito da União não é suscetível de demonstrar a existência de uma circunstância excecional, na aceção do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo (Acórdão de 11 de novembro de 2021, *Energieversorgungszentrum Dresden-Wilschdorf*, C-938/19, EU:C:2021:908, n.º 43 e jurisprudência referida).

- 30 Além disso, mesmo admitindo que o órgão jurisdicional de reenvio considera que deve tratar rapidamente o processo principal tendo em conta o seu objeto, a circunstância de que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio tomar todas as medidas necessárias para assegurar uma resolução célere do processo principal não basta, por si só, para justificar o recurso à tramitação acelerada nos termos do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo (Acórdão de 6 de outubro de 2021, TOTO e Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 31 No que respeita, em segundo lugar, à circunstância de a questão submetida dizer respeito à organização e ao funcionamento de um órgão da Inspeção Judiciária, importa recordar que a aplicação da tramitação prejudicial acelerada não depende da natureza do litígio no processo principal enquanto tal, mas das circunstâncias excecionais específicas do processo em causa, que devem demonstrar a urgência extraordinária de se pronunciar sobre essas questões (Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Puig Gordi e o., C-158/21, EU:C:2023:57, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 32 Em particular, a circunstância de o processo dizer respeito a um aspeto importante da organização judiciária do Estado-Membro em causa não constitui, em si, uma razão que determine uma urgência extraordinária, necessária para justificar que o processo seja submetido a tramitação acelerada (v., neste sentido, Acórdãos de 20 de abril de 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 22, e de 21 de dezembro de 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, n.º 39).

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

- 33 A Inspeção Judiciária alega que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível.
- 34 Por um lado, embora os órgãos jurisdicionais nacionais sejam os únicos competentes para apreciar a legalidade do processo de adoção dos atos administrativos individuais, este pedido não visa a interpretação de disposições do direito da União, mas a interpretação da Lei n.º 317/2004 alterada. Por outro lado, as disposições romenas aplicáveis no litígio em causa no processo principal são compatíveis com as regras do direito da União e, por conseguinte, não se pode, de modo nenhum, pôr em causa a independência dos juízes nesse litígio.
- 35 A este respeito, embora seja certo que o Tribunal de Justiça não é competente, num processo de decisão prejudicial, para interpretar o direito interno de um Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, n.º 31), resulta, no entanto, claramente da redação da questão submetida que esta não tem por objeto, a interpretação do direito romeno, mas de disposições de direito da União, a saber, do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, bem como da Decisão 2006/928.
- 36 Além disso, embora a Inspeção Judiciária sustente que uma regulamentação como a que está em causa no processo principal é compatível com o direito da União, essa objeção diz respeito ao próprio alcance das disposições deste direito sobre as quais incide a questão submetida e, por conseguinte, à interpretação dessas disposições. Tal objeção, que, por conseguinte, diz respeito ao mérito desta questão, não pode, pela própria natureza, conduzir à inadmissibilidade da mesma (v., neste sentido, Acórdão de 20 de abril de 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 33).

37 Daqui resulta que a questão submetida é admissível.

Quanto ao mérito

- 38 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, bem como a Decisão 2006/928 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que confere ao diretor de um órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar contra juízes e procuradores o poder de adotar atos regulamentares e individuais relativos, nomeadamente, à organização desse órgão, à seleção dos seus agentes, à sua avaliação, à execução dos seus trabalhos ou ainda à nomeação de um diretor-adjunto, desde que esses agentes e esse diretor-adjunto sejam os únicos competentes para conduzir um inquérito disciplinar contra esse diretor.
- 39 Importa recordar que o artigo 19.º TUE, que concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2.º TUE, confia aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça a missão de garantir a plena aplicação do direito da União em todos os Estados-Membros, bem como a proteção jurisdicional que esse direito confere aos particulares [Acórdãos de 18 de maio de 2021, Associação «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 188, e de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 37].
- 40 A própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento do direito da União é inerente ao Estado de direito. Para este efeito, como enunciado no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, cabe aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e de processos que permita assegurar aos particulares o respeito do seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. O princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União, a que se refere o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, constitui um princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinada em Roma a 4 de novembro de 1950, e que é atualmente afirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») (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.º 219 e jurisprudência referida).
- 41 Daqui resulta que qualquer Estado-Membro deve assegurar que as instâncias que, enquanto «órgão jurisdicional» na aceção definida pelo direito da União, fazem parte do seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União cumprem as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva [Acórdãos de 18 de maio de 2021, Associação «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 191, e de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 40].
- 42 No que se refere à aplicabilidade do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, numa situação como a do processo principal, há que recordar que esta disposição visa os «domínios abrangidos pelo direito da União», independentemente da situação em que os Estados-Membros apliquem esse direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «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 192 e jurisprudência referida).

- 43 A este respeito, o Tribunal declarou que uma legislação nacional abrangida pelo âmbito de aplicação da Decisão 2006/928 deve respeitar as exigências decorrentes do direito da União, em especial do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [v., neste sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 57 e jurisprudência referida].
- 44 É o caso, em particular, de uma regulamentação que rege a organização e funcionamento de um órgão que, como a Inspeção Judiciária, é competente para conduzir investigações e exercer a ação disciplinar contra todos os juízes romenos e, deste modo, contra os juízes de direito comum chamados a decidir sobre questões relacionadas com a aplicação ou interpretação do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «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.ºs 182, 185 e 193).
- 45 Ora, para garantir que as instâncias que podem ser chamadas a pronunciar-se sobre questões relacionadas com a aplicação ou a interpretação do direito da União possam assegurar a tutela jurisdicional efetiva exigida por essa disposição, é fundamental que seja preservada a sua independência, como confirma o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, que menciona o acesso a um tribunal «independente» entre as exigências ligadas ao direito fundamental a um recurso efetivo (Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «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 194 e jurisprudência referida).
- 46 O requisito da independência dos tribunais, que decorre do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, apresenta dois aspetos. O primeiro aspeto, de ordem externa, requer que a instância em causa exerça as suas funções com total autonomia, sem estar submetida a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a nenhuma entidade e sem receber ordens ou instruções de nenhuma proveniência, estando assim protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões. O segundo aspeto, de natureza interna, está ligado ao conceito de imparcialidade e é relativo à equidistância em relação às partes em litígio e aos seus respetivos interesses no que diz respeito ao objeto deste. Este último aspeto requer o respeito pela objetividade e inexistência de qualquer interesse na solução do litígio além da estrita aplicação da norma do direito [v., neste sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 41 e jurisprudência referida].
- 47 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as garantias de independência e de imparcialidade exigidas pelo direito da União pressupõem a existência de regras que permitam afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos litigantes, quanto à impermeabilidade da referida instância em relação a elementos externos e à sua neutralidade relativamente aos interesses em confronto [Acórdãos de 18 de maio de 2021, Associação «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 196, e de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 82].
- 48 No que se refere, mais especificamente, às regras que regem o regime disciplinar, o requisito da independência impõe, segundo jurisprudência constante, que esse regime apresente as garantias necessárias para evitar qualquer risco de utilização do mesmo como sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais. A este respeito, a adoção de regras que definam, designadamente, tanto os comportamentos constitutivos de infrações disciplinares como as

sanções concretamente aplicáveis, que prevejam a intervenção de uma instância independente em conformidade com um processo que garanta plenamente os direitos consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta, designadamente os direitos de defesa, e que consagrem a possibilidade de impugnar judicialmente as decisões dos órgãos disciplinares, constitui um conjunto de garantias essenciais para efeitos da preservação da independência do poder judicial (Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «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 198 e jurisprudência referida).

- 49 Além disso, uma vez que a perspetiva de abertura de um inquérito disciplinar é, enquanto tal, suscetível de exercer pressão sobre aqueles que têm a tarefa de julgar, é essencial que o órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar aja no exercício das suas funções de maneira objetiva e imparcial e, para esse efeito, esteja livre de qualquer influência externa [v., neste sentido, Acórdãos de 18 de maio de 2021, Associação «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 199, e de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes), C-791/19, EU:C:2021:596, n.º 82].
- 50 Assim, e uma vez que as pessoas que ocupam lugares de direção nesse órgão podem exercer uma influência determinante sobre a atividade deste, as regras que regulam o processo de nomeação para esses lugares devem ser concebidas de modo que não possam suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos litigantes, no que se refere à utilização das prerrogativas e das funções do referido órgão como instrumento de pressão sobre a atividade judicial ou de controlo político dessa atividade (Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «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 200).
- 51 Tal exigência aplica-se não só às regras que regem o processo de nomeação dos lugares de direção num órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar, mas também, de modo mais amplo, a todas as regras que determinam a organização e o funcionamento desse órgão.
- 52 Com efeito, estas últimas regras podem, de uma forma geral, afetar diretamente a prática do referido órgão e, conseqüentemente, evitar ou, pelo contrário, favorecer o exercício de ações disciplinares que tenham por objeto ou por efeito exercer pressão sobre aqueles que têm a tarefa de julgar ou assegurar um controlo político da sua atividade.
- 53 A este respeito, a concentração, no diretor desse órgão, de poderes que lhe permitem regulamentar a organização e o funcionamento desse órgão, bem como tomar decisões individuais relativamente à carreira dos seus agentes e aos processos que estes tratam, é suscetível de assegurar a esse diretor um controlo efetivo sobre o conjunto das ações do referido órgão, na medida em que o referido diretor poderá não só influenciar a escolha dos agentes do mesmo órgão, incluindo os membros da sua direção, mas também a evolução da sua carreira bem como o sentido e o conteúdo das decisões concretamente adotadas por esses agentes nas ações disciplinares contra juízes.
- 54 A existência de um controlo deste tipo não pode, todavia, ser considerada, enquanto tal, incompatível com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

- 55 Com efeito, embora um controlo efetivo do diretor de um órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar sobre todas as ações desse órgão possa ser suscetível de favorecer a eficácia e a uniformidade das práticas do referido órgão, essa concentração de poderes apenas no diretor não pode, enquanto tal, comprometer as exigências de independência e de imparcialidade, na medida em que os agentes de um órgão como o que está em causa no processo principal não são chamados a decidir litígios enquanto juízes, mas a conduzir inquéritos e a instaurar processos disciplinares, pelo que não têm necessariamente de cumprir todos os requisitos de independência e de imparcialidade aplicáveis aos juízes.
- 56 No entanto, a concentração de poderes importantes no diretor de um órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar pode, na medida em que lhe oferece na prática uma ampla discricionariedade na instauração de ações disciplinares contra os juízes, facilitar a utilização, por esse diretor, do regime disciplinar dos juízes para influenciar a atividade destes.
- 57 Assim, uma regulamentação que atribui ao diretor desse órgão poderes como os que são conferidos ao inspetor-chefe pela regulamentação em causa no processo principal poderia suscitar uma dúvida legítima, no espírito dos litigantes, no que se refere à utilização das prerrogativas e das funções do referido órgão como instrumento de pressão sobre a atividade judiciária ou de controlo político dessa atividade.
- 58 É ao órgão jurisdicional de reenvio que caberá, em última instância, pronunciar-se a este propósito, depois de ter procedido às apreciações exigidas para tal. Com efeito, importa recordar que o artigo 267.º TFUE não habilita o Tribunal de Justiça a aplicar as regras do direito da União a uma determinada situação, mas apenas a pronunciar-se sobre a interpretação dos Tratados e dos atos adotados pelas instituições da União Europeia. No entanto, em conformidade com jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça pode, no âmbito da cooperação judiciária estabelecida por esse artigo 267.º TFUE, fornecer ao órgão jurisdicional nacional, a partir dos elementos dos autos, os elementos de interpretação do direito da União que possam ser-lhe úteis para a apreciação dos efeitos de uma determinada disposição deste (v., por analogia, Acórdão de 18 de maio de 2021, Associação «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 201 e jurisprudência referida).
- 59 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio deverá apreciar a regulamentação em causa no processo principal enquanto tal e no seu contexto jurídico-factual nacional. Com efeito, vários elementos que se inserem neste contexto e que resultam da decisão de reenvio e dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe são suscetíveis de apresentar alguma pertinência para efeitos da análise que o órgão jurisdicional de reenvio deve efetuar.
- 60 No que respeita, em primeiro lugar, à regulamentação em causa no processo principal, as garantias que eventualmente prevê, para evitar a ocorrência ou a persistência de abuso de poderes por parte do diretor de um órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar, ou mesmo a eventual inexistência de tais garantias, revestem uma importância especial.
- 61 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, em aplicação desta regulamentação, uma ação disciplinar destinada a reprimir abusos cometidos pelo inspetor-chefe só pode ser desencadeada por um inspetor cuja carreira depende, em grande medida, das decisões do inspetor-chefe e que deverá necessariamente agir no âmbito da organização definida por este último.

- 62 Além disso, resulta da decisão de reenvio que as decisões relativas ao inspetor-chefe podem ser revistas pelo inspetor-chefe adjunto, que foi designado pelo inspetor-chefe e cujo mandato terminará ao mesmo tempo que o mandato do inspetor-chefe.
- 63 Tal regime disciplinar parece, sob reserva das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, suscetível de impedir, na prática, o exercício efetivo de uma ação disciplinar contra o inspetor-chefe, ainda que este deva ser objeto de queixas devidamente fundamentadas.
- 64 É certo que, como demonstra o processo principal, o arquivamento de uma queixa contra o inspetor-chefe pode ser objeto de um recurso que pode conduzir, se for caso disso, à anulação da decisão de arquivamento e à pronúncia de injunções relativas ao tratamento que deve ser assegurado pela Inspeção Judiciária a essa queixa.
- 65 Todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar em que medida os poderes de que dispõem a este respeito os órgãos jurisdicionais romenos são suscetíveis de permitir o exercício efetivo de ações disciplinares contra o inspetor-chefe e um tratamento eficaz e imparcial das queixas apresentadas contra ele. Para efeitos desta apreciação, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, nomeadamente, ter em conta a dependência em relação ao inspetor-chefe que será de novo chamado a conhecer do processo na sequência da anulação de uma decisão de arquivamento e o eventual risco do termo dos prazos de prescrição que possam impedir o exercício de processos disciplinares.
- 66 Se esse órgão jurisdicional concluir que a ação do inspetor-chefe não pode ser objeto, no âmbito da regulamentação em causa no processo principal, de uma fiscalização real e efetiva, há que considerar que essa regulamentação não está concebida de modo que não possa suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos litigantes, no que se refere à utilização das prerrogativas e das funções da Inspeção Judiciária como instrumento de pressão sobre a atividade judicial ou de controlo político dessa atividade [v., por analogia, Acórdãos 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 142; de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação dos juízes no Supremo Tribunal — Recurso), C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 129; e de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul JudecĂtorilor din RomĂnia» 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 205].
- 67 No que respeita, em segundo lugar, ao contexto jurídico-factual nacional a ter em conta, existem três elementos que resultam da decisão de reenvio e dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que são suscetíveis de ter alguma pertinência para efeitos da análise que o órgão jurisdicional de reenvio deve efetuar.
- 68 Antes de mais, afigura-se, sob reserva das verificações que esse órgão jurisdicional deverá efetuar, que os poderes do inspetor-chefe foram reforçados no contexto mais global de reformas da organização do poder judicial romeno que têm por objeto ou efeito reduzir as garantias de independência e de imparcialidade dos juízes romenos [v., por analogia, Acórdãos de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação dos juízes no Supremo Tribunal — Recurso), C-824/18, EU:C:2021:153, n.ºs 133 a 135, e de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes), C-791/19, EU:C:2021:596, n.ºs 106 e 108].
- 69 Em seguida, as modalidades concretas de nomeação do inspetor-chefe podem revestir uma certa importância, no caso de indicarem que este inspetor-chefe está estreitamente associado aos poderes executivo ou legislativo, o que parece, à primeira vista, suceder no caso em apreço.

- 70 Por último, há que ter igualmente em consideração a prática concreta seguida pelo inspetor-chefe no exercício das suas prerrogativas [v., por analogia, Acórdãos 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 144, e 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 219].
- 71 No caso em apreço, a Comissão refere exemplos que podem demonstrar que essas prerrogativas foram utilizadas, por diversas vezes, para efeitos de controlo político da atividade judicial, figurando alguns destes exemplos, aliás, nos relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 22 de outubro de 2019 e de 8 de junho de 2021, sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação [COM (2019) 499 final, pp. 7 e 8, e COM (2021) 370, p. 18], os quais as autoridades romenas devem ter devidamente em conta, por força do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, para efeitos da realização dos objetivos prosseguidos pela Decisão 2006/928 (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 178).
- 72 Sob reserva das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se assim que estes elementos do contexto jurídico-factual nacional que foram levados ao conhecimento do Tribunal de Justiça tendem a corroborar, em vez de infirmar, uma eventual constatação de que a regulamentação em causa no processo principal não está concebida de maneira que não possa suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos litigantes, quanto à utilização das prerrogativas e das funções da Inspeção Judiciária como instrumento de pressão sobre a atividade judicial ou de controlo político dessa atividade.
- 73 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à questão submetida, que o artigo 2.º e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lidos em conjugação com a Decisão 2006/928, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional
- que confere ao diretor de um órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar contra juízes e procuradores o poder de adotar atos regulamentares e individuais relativos, nomeadamente, à organização desse órgão, à seleção dos seus agentes, à sua avaliação, à execução dos seus trabalhos ou ainda à nomeação de um diretor-adjunto,
 - desde que, antes de mais, esses agentes e esse diretor-adjunto sejam os únicos competentes para conduzir um inquérito disciplinar contra esse diretor, em seguida, a sua carreira dependa, em grande medida, das decisões do referido diretor e, por último, o mandato do referido diretor-adjunto termine ao mesmo tempo que o mandato do mesmo diretor,
- quando essa regulamentação não esteja concebida de maneira que não possa suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos litigantes, quanto à utilização das prerrogativas e das funções desse órgão como instrumento de pressão sobre a atividade desses juízes e procuradores ou de controlo político dessa atividade.

Quanto às despesas

- 74 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:

O artigo 2.º e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lidos em conjugação com a 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,

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem a uma legislação nacional

- **que confere ao diretor de um órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer a ação disciplinar contra juízes e procuradores o poder de adotar atos regulamentares e individuais relativos, nomeadamente, à organização desse órgão, à seleção dos seus agentes, à sua avaliação, à execução dos seus trabalhos ou ainda à nomeação de um diretor-adjunto,**
- **desde que, antes de mais, esses agentes e esse diretor-adjunto sejam os únicos competentes para conduzir um inquérito disciplinar contra esse diretor, em seguida, a sua carreira dependa, em grande medida, das decisões do referido diretor e, por último, o mandato do referido diretor-adjunto termine ao mesmo tempo que o mandato do mesmo diretor,**

quando essa regulamentação não esteja concebida de maneira que não possa suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos litigantes, quanto à utilização das prerrogativas e das funções desse órgão como instrumento de pressão sobre a atividade desses juízes e procuradores ou de controlo político dessa atividade.

Assinaturas