Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

3 de fevereiro de 2025*

«Recurso de anulação — 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 — Decisão (UE) 2023/1786 que revoga a Decisão 2006/928 — Inexistência de afetação direta — Inadmissibilidade»

No processo T-1126/23,

Asociația Inițiativa pentru Justiție, com sede em Constanța (Roménia), representada por V.-D. Oanea, advogado, e C. Zatschler, SC,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por K. Herrmann, T. Maxian Rusche, P. Van Nuffel e I. Rogalski, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: P. Škvařilová-Pelzl, exercendo funções de presidente, I. Nõmm e D. Kukovec (relator), juízes,

secretário: V. Di Bucci,

vistos os autos, nomeadamente:

– a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de fevereiro de 2024,

– as observações da recorrente sobre a exceção de inadmissibilidade apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de abril de 2024,

– o pedido de intervenção da Roménia apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de fevereiro de 2024,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Despacho

1 Com o seu recurso interposto nos termos do artigo 263.º TFUE, a recorrente, Asociația Inițiativa pentru Justiție, pede a anulação da Decisão (UE) 2023/1786 da Comissão, de 15 de setembro de 2023, que revoga a Decisão 2006/928/CE 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 2023, L 229, p. 94; a seguir «decisão impugnada»).

Antecedentes do litígio e decisão impugnada

2 O presente processo insere-se no contexto de uma reforma significativa em matéria de justiça e de luta contra a corrupção na Roménia, reforma que foi objeto de um acompanhamento à escala da União Europeia desde 2007 ao abrigo do mecanismo de cooperação e de verificação instituído pela 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), por ocasião da adesão da Roménia à União (a seguir «MCV»).

3 A recorrente é uma associação profissional de procuradores criada em 14 de novembro de 2018, que tem por objeto assegurar o respeito do valor do Estado de direito na Roménia, garantindo, nomeadamente, o respeito dos direitos dos procuradores e a sua independência.

4 Em 13 de dezembro de 2006, a Comissão das Comunidades Europeias adotou a Decisão 2006/928 com base, 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»). Estes artigos habilitam a Comissão a adotar medidas adequadas em caso, respetivamente, de risco iminente de grave perturbação do funcionamento do mercado interno decorrente do incumprimento, pela Roménia, de compromissos assumidos no contexto das negociações de adesão e de risco iminente de incumprimentos graves na Roménia quanto ao respeito do direito da União relativo ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

5 Como o Tribunal de Justiça salientou, nomeadamente, no 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.ºs 157 e 158), a Decisão 2006/928 constitui uma dessas medidas, adotada devido à existência de riscos iminentes da natureza dos referidos nos artigos 37.º e 38.º do Ato de Adesão. Com efeito, como resulta do relatório de acompanhamento da Comissão, de 26 de setembro de 2006, sobre o estado de preparação para a adesão à União da Bulgária e da Roménia [COM(2006) 549 final], a que se refere o considerando 4 da Decisão 2006/928, a Comissão observou que persistiam deficiências na Roménia, nomeadamente nos domínios da justiça e da luta contra a corrupção, e propôs ao Conselho da União Europeia que subordinasse a adesão deste Estado à União à instituição de um mecanismo de cooperação e de verificação.

6 O anexo da Decisão 2006/928 enunciava quatro objetivos de referência que a Roménia devia atingir em matéria, nomeadamente, de reforma do sistema judicial e de luta contra a corrupção para resolver as referidas deficiências e garantir a capacidade das instâncias responsáveis pela aplicação da lei para executar e aplicar as medidas adotadas para contribuir para o funcionamento do mercado interno e do espaço de liberdade, segurança e justiça. Mais especificamente, o primeiro destes objetivos tinha a seguinte redação:

«[A Roménia deve] [g]arantir 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.»

7 Os artigos 1.º e 2.º da Decisão 2006/928 previam que a Roménia devia apresentar anualmente à Comissão um relatório sobre os progressos realizados no sentido de alcançar cada um dos objetivos de referência previstos no anexo desta decisão. A Comissão devia, por seu turno, elaborar, pelo menos de seis em seis meses, relatórios dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho com as suas observações e conclusões sobre os relatórios apresentados pela Roménia.

8 Em conformidade com o seu artigo 4.º, a Decisão 2006/928 tinha por destinatários a totalidade dos Estados-Membros, o que incluía a Roménia a partir da sua adesão.

9 Segundo o considerando 9 da mesma decisão, esta seria revogada quando todos os objetivos de referência tivessem sido atingidos.

10 Em 15 de setembro de 2023, a Comissão adotou a decisão impugnada.

11 Como resulta dos considerandos 7 a 9 da mesma decisão, a Comissão considerou, no essencial, que, tendo em conta os progressos realizados pela Roménia no âmbito do MCV, conforme constatados no seu Relatório de 22 de novembro de 2022 ao Parlamento e ao Conselho [COM(2022) 664 final], nomeadamente os relativos ao reforço da independência e da eficácia do poder judicial através de uma reforma global do sistema judicial, este Estado-Membro tinha cumprido os compromissos assumidos no momento da sua adesão à União e os quatro critérios de referência definidos na Decisão 2006/928 tinham sido alcançados de modo satisfatório.

12 Por outro lado, como indicado no considerando 10 da decisão impugnada, a Comissão acompanhará a execução das reformas tanto pela Roménia como pelos outros Estados-Membros através do ciclo anual do Estado de direito, lançado pela sua Comunicação de 17 de julho de 2019 ao Parlamento, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulada «Reforçar o Estado de direito na União: Plano de Ação» [COM(2019) 343 final]. No âmbito deste ciclo, a Comissão continuará a elaborar relatórios anuais sobre o Estado de direito, incluindo, também, recomendações dirigidas aos Estados-Membros.

13 Em conformidade com o artigo 1.º da decisão impugnada, a Decisão 2006/928 foi revogada.

Pedidos das partes

14 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão impugnada;

– condenar a Comissão nas despesas.

15 Na exceção de inadmissibilidade, suscitada nos termos do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– julgar o recurso manifestamente inadmissível;

– condenar a recorrente nas despesas.

16 Nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– declarar improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão;

– a título subsidiário, reservar para final a decisão sobre a exceção de inadmissibilidade;

– condenar a Comissão nas despesas relativas à exceção de inadmissibilidade.

17 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de fevereiro de 2024, a Roménia, ao abrigo do artigo 143.º do Regulamento de Processo, pediu para intervir em apoio da Comissão.

Questão de direito

18 Nos termos do artigo 130.º, n.ºs 1 e 7, do Regulamento de Processo, se o demandado o pedir, o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade ou sobre a incompetência sem dar início à discussão do mérito da causa. No caso em apreço, tendo a Comissão pedido a pronuncia sobre a inadmissibilidade, o Tribunal Geral, considerando estar suficientemente esclarecido pelos elementos dos autos, decide pronunciar-se sobre este pedido, pondo assim termo à instância.

19 A Comissão invoca a inadmissibilidade do presente recurso, arguindo, a título principal, a inexistência de afetação direta da recorrente ou de um dos seus membros. A título subsidiário, considera que a decisão impugnada não constitui um ato regulamentar, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte do período, TFUE, e que nem a recorrente nem nenhum dos seus membros são individualmente afetados por esta decisão.

20 A recorrente contesta essas afirmações. Além disso, sustenta, no que respeita à admissibilidade do seu recurso, tanto em nome próprio como em nome dos procuradores cujos interesses defende, que há que flexibilizar, tendo em conta as especificidades do caso em apreço, os requisitos de admissibilidade, tal como resultam da jurisprudência atual.

21 Antes de mais, importa recordar que, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

22 No caso em apreço, há que observar que a recorrente não é a destinatária da decisão impugnada na aceção da primeira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

23 Por conseguinte, há que determinar se a recorrente ou algum dos seus membros são diretamente afetados por esta decisão.

24 De acordo com jurisprudência constante, os recursos de anulação interpostos por associações são considerados admissíveis em três tipos de situações: primeiro, quando uma disposição legal reconhece expressamente às associações profissionais uma série de faculdades de natureza processual, segundo, quando a associação representa os interesses dos seus membros que têm, eles próprios, legitimidade para agir e, terceiro, quando a associação é individualizada em razão da afetação dos seus interesses próprios enquanto associação, nomeadamente porque a sua posição de negociadora foi afetada pelo ato cuja anulação é pedida (v. Despacho de 8 de maio de 2019, Carvalho e o./Parlamento e Conselho, T-330/18, não publicado, EU:T:2019:324, n.º 51 e jurisprudência referida).

Quanto à admissibilidade do recurso da recorrente que age em nome próprio

25 Antes de mais, a recorrente alega que é uma organização representativa dos procuradores, formalmente reconhecida, que tem por missão defender a independência do poder judicial e, de forma mais geral, o valor do Estado de direito. Através do seu papel no cumprimento dos artigos 2.º e 19.º TUE, a recorrente tem um interesse institucional na defesa deste valor, bem como um interesse processual nos processos judiciais relativos ao respeito e ao reforço deste. Em seguida, a recorrente foi uma interlocutora privilegiada da Comissão no âmbito do acompanhamento e da elaboração dos relatórios relativos ao MCV, pelo que a revogação da Decisão 2006/928, sem a consultar previamente, violou a sua confiança legítima. Por último, a recorrente sustenta que a decisão impugnada lhe diz diretamente respeito, na medida em que a revogação da Decisão 2006/928 compromete o seu trabalho em matéria de proteção do Estado de direito.

26 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.

27 No que respeita ao primeiro tipo de situação mencionado na jurisprudência recordada no n.º 24, *supra*, a recorrente não invoca a existência de disposições legais que lhe confiram expressamente faculdades de natureza processual e nenhum elemento dos autos permite concluir pela existência de tais disposições.

28 Além disso, embora a argumentação da recorrente, recordada no n.º 25, *supra*, deva ser interpretada no sentido de que, para garantir uma proteção jurisdicional efetiva dos procuradores, nomeadamente à luz do valor do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º TUE, lhe devem ser conferidas certas prerrogativas processuais, há que referir que nenhuma disposição legal conferiu à recorrente prerrogativas para garantir essa proteção no contexto do MCV. Por conseguinte, a admissibilidade do seu recurso não pode ser determinada à luz do primeiro tipo de situação mencionado no n.º 24, *supra*.

29 Quanto ao terceiro tipo de situação mencionado na jurisprudência recordada no n.º 24, *supra*, relativo à afetação das associações nos seus interesses próprios, nomeadamente enquanto negociadoras, há que observar que a recorrente não demonstrou essa afetação no seu caso, salientando unicamente o seu papel de interlocutora da Comissão no âmbito do MCV.

30 Ora, a circunstância de ter sido «interlocutora» da Comissão neste âmbito não basta para lhe reconhecer a qualidade de negociadora, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 24, *supra*, no contexto específico da adoção da decisão impugnada. Por conseguinte, a admissibilidade do seu recurso também não pode ser determinada à luz do terceiro tipo de situação mencionado nesse número.

31 Tendo em conta o que precede, há que concluir que a recorrente não preenche os requisitos relativos ao primeiro e ao terceiro tipos de situação recordados no n.º 24, *supra*, e não pode, portanto, agir em nome próprio.

32 Esta conclusão não pode, além disso, ser posta em causa pela argumentação da recorrente relativa ao facto de a revogação da Decisão 2006/928 pela decisão impugnada ter violado a sua confiança legítima.

33 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o direito a invocar o princípio da proteção da confiança legítima abrange todos os indivíduos em relação aos quais uma instituição da União gerou expectativas fundadas ao lhes ter dado garantias concretas. Constituem tais garantias, independentemente da forma como são comunicadas, informações concretas, incondicionais e concordantes e que emanem de fontes autorizadas e fiáveis. Em contrapartida, ninguém pode invocar a violação deste princípio quando a administração não tenha dado garantias concretas (v. Acórdão de 8 de maio de 2024, VB/BCE, T-124/23, não publicado, EU:T:2024:294, n.º 60 e jurisprudência referida).

34 Ora, no caso em apreço, a recorrente não indicou de que modo a Comissão lhe deu garantias concretas, incondicionais e concordantes, na aceção da jurisprudência referida no n.º 33, *supra*, quanto à não revogação da Decisão 2006/928. Além disso, há que considerar que a revogação desta decisão era previsível, uma vez que, em conformidade com o artigo 37.º, segundo parágrafo, e com o artigo 38.º, segundo parágrafo, do Ato de Adesão, o MCV foi introduzido apenas como medida provisória.

Quanto à admissibilidade do recurso da recorrente que age em nome dos seus membros cujos interesses defende

35 De acordo com o segundo tipo de situação mencionado na jurisprudência recordada no n.º 24, *supra*, as associações têm legitimidade ativa quando representam os interesses dos seus membros que têm, por sua vez, legitimidade para agir.

36 No caso em apreço, a recorrente sustenta, em substância, que os seus membros, na sua qualidade de procuradores, são diretamente afetados pela decisão impugnada, uma vez que o levantamento do MCV por esta decisão pode expô-los mais a processos disciplinares.

37 Além disso, baseando-se no facto de o Tribunal de Justiça ter considerado, no 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 249), que os objetivos de

referência referidos no anexo da Decisão 2006/928 tinham efeito direto, a recorrente considera que estes objetivos de referência conferiam aos procuradores direitos de efeito direto, que estes podiam invocar, nomeadamente, para contestar ações disciplinares ilegítimas.

38 Assim, a revogação da Decisão 2006/928 teve por efeito restringir os direitos que os procuradores objeto de tais ações disciplinares podiam invocar em sua defesa. A recorrente acrescenta ainda que, embora os seus membros possam sempre invocar o artigo 19.º, n.º 1, TUE e o artigo 325.º, n.º 1, TFUE para se defenderem de ações disciplinares ilegítimas, não é menos verdade que os direitos conferidos por estas disposições são menos eficazes e menos amplos do que aqueles de que dispunham ao abrigo do MCV.

39 A este respeito, a recorrente sustenta, em substância, que o âmbito de aplicação material da Decisão 2006/928 era mais amplo do que o do artigo 325.º, n.º 1, TFUE, na medida em que a obrigação da Roménia, decorrente dos três últimos objetivos de referência, de lutar eficazmente contra a corrupção, em especial a corrupção de alto nível, não se limitava aos casos de corrupção lesivos dos interesses financeiros da União. Por conseguinte, a Decisão 2006/928 prestava-se mais a desencadear a aplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), assegurando que o requisito relativo à aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, estava preenchido.

40 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.

41 Segundo jurisprudência constante, para que a medida objeto do recurso diga diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva que a impugna devem estar preenchidos dois critérios cumulativos, a saber, que essa medida, por um lado, produza efeitos diretamente na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários encarregados da sua execução, tendo tal decisão um caráter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (v. Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 43 e jurisprudência referida).

42 Para determinar se um ato produz efeitos na situação jurídica de uma pessoa e é, por conseguinte, suscetível de ser objeto de recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE, há que atender à substância desse ato e apreciar esses efeitos à luz de critérios objetivos, como o conteúdo do referido ato, tendo em conta, sendo caso disso, o contexto da sua adoção e os poderes da instituição que dele é autora (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 63 e jurisprudência referida).

43 No caso em apreço, importa salientar, a título preliminar, que, uma vez que a decisão impugnada revogou a Decisão 2006/928, deve ser examinada à luz do objeto, do conteúdo e do contexto jurídico e factual em que a Decisão 2006/928 foi adotada (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 24 de outubro de 2019, EPSU e Goudriaan/Comissão, T-310/18, EU:T:2019:757, n.º 25 e jurisprudência referida). Daqui resulta que a decisão impugnada só é suscetível de produzir efeitos jurídicos diretamente na situação dos procuradores romenos membros da recorrente se a Decisão 2006/928 for ela própria suscetível de produzir tais efeitos.

44 Em primeiro lugar, no que respeita ao objeto da Decisão 2006/928 e ao contexto em que foi adotada, como resulta dos considerandos 4 e 6 desta decisão, a implementação do MCV e a fixação dos objetivos de referência tiveram por finalidade completar o processo de adesão da Roménia à União, a fim de corrigir as deficiências identificadas pela Comissão antes da referida adesão, nomeadamente nos domínios da justiça e da luta contra a corrupção.

45 De resto, como o Tribunal de Justiça precisou, nomeadamente, no 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 170), estes objetivos de referência concretizam os compromissos específicos assumidos pela Roménia e as exigências por esta aceites aquando da conclusão das negociações de adesão em 14 de dezembro de 2004, que figuram no anexo IX do Ato de Adesão e respeitantes, nomeadamente, a estes domínios.

46 Quanto ao objeto e ao contexto da decisão impugnada, resulta do artigo 1.º desta decisão, lido à luz dos seus considerandos 7 a 9, que a mesma visa revogar a Decisão 2006/928, na medida em que a Comissão considerou que a Roménia tinha cumprido os compromissos assumidos no momento da sua adesão à União e que os quatro objetivos de referência definidos no anexo desta última decisão tinham sido alcançados satisfatoriamente.

47 Em segundo lugar, no que respeita ao conteúdo da Decisão 2006/928, como sublinhado nos n.ºs 6 e 7, *supra*, esta decisão impunha, em substância, à Roménia a obrigação de atingir os objetivos de referência que figuram no seu anexo e de, por força do seu artigo 1.º, primeiro parágrafo, apresentar anualmente à Comissão um relatório sobre os progressos realizados neste domínio. Impunha igualmente à Comissão, por força do seu artigo 2.º, a obrigação de elaborar relatórios destinados a analisar e a avaliar os progressos realizados pela Roménia à luz dos objetivos de referência.

48 Quanto ao conteúdo da decisão impugnada, os seus considerandos 4 a 8 realçam as etapas relativas aos progressos realizados pela Roménia no âmbito do MCV, subjacentes à conclusão a que se chegou no considerando 9, segundo a qual os objetivos de referência definidos na Decisão 2006/928 foram atingidos de forma satisfatória. Além disso, como sublinhado no n.º 12, *supra*, o considerando 10 da decisão impugnada dispõe, em substância, que a Comissão continuará o acompanhamento das reformas necessárias nos diferentes Estados-Membros, incluindo na Roménia, através do ciclo anual do Estado de direito.

49 Importa acrescentar que, no 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), após ter salientado nos n.ºs 166 e 167 desse acórdão que a Decisão 2006/928, enquanto decisão adotada ao abrigo do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, «[tinha] caráter vinculativo em todos os seus elementos» para a Roménia, o Tribunal de Justiça especificou os efeitos jurídicos tanto dos objetivos de referência como dos relatórios elaborados pela Comissão com base no artigo 2.º desta decisão.

50 No que respeita aos efeitos jurídicos dos objetivos de referência, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 172 do 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), que estes objetivos tinham caráter vinculativo para a Roménia, pelo que este Estado-Membro estava vinculado à obrigação específica de os atingir e de tomar as medidas adequadas para a sua realização o mais rapidamente possível. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça declarou que a Roménia estava obrigada a abster-se de aplicar qualquer medida suscetível de comprometer a

realização dos referidos objetivos. O Tribunal de Justiça especificou, além disso, no n.º 249 deste acórdão, que estes objetivos estavam formulados em termos claros e precisos e não estavam sujeitos a nenhuma condição, pelo que tinham efeito direto.

51 Quanto aos efeitos jurídicos dos relatórios elaborados pela Comissão com base no artigo 2.º da Decisão 2006/928, o Tribunal de Justiça observou que estes relatórios estabeleceram exigências em relação à Roménia e lhe dirigiram recomendações com vista à execução dos objetivos de referência. Em conformidade com o princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a Roménia devia ter devidamente em conta as referidas exigências e recomendações e devia abster-se de adotar ou de manter medidas nos domínios abrangidos pelos objetivos de referência que fossem suscetíveis de comprometer o resultado que essas mesmas exigências e recomendações prescreviam.

52 Resulta inequivocamente dos elementos assinalados nos n.ºs 44, 47 e 49 a 51, *supra*, que a Decisão 2006/928 se limitava a impor à Roménia obrigações que consistiam, primeiro, em tomar as medidas necessárias para alcançar os objetivos de referência definidos no anexo desta decisão, segundo, em apresentar anualmente à Comissão relatórios sobre os progressos realizados a este respeito e, terceiro, em ter devidamente em conta as exigências e recomendações formuladas pela Comissão nos seus próprios relatórios.

53 Daqui resulta que, contrariamente ao que alega a recorrente, a Decisão 2006/928 não conferiu nenhum direito aos seus membros, pelo que não se pode considerar que produz efeitos diretamente na sua situação jurídica. A circunstância de o Tribunal de Justiça ter considerado que os objetivos de referência referidos no anexo dessa decisão têm efeito direto não é relevante a este respeito.

54 Em apoio desta conclusão, em primeiro lugar, importa salientar que, contrariamente ao que alega a recorrente, a circunstância de o Tribunal de Justiça ter reconhecido o efeito direto dos objetivos de referência não pode implicar, por si só, que estes objetivos implicam necessariamente direitos correspondentes para os procuradores, que estes possam invocar diretamente perante o juiz nacional.

55 A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça salientou de forma constante que, «em todos os casos em que disposições [de um ato da União] se afigurem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, estas disposições podem ser invocadas […] contra toda e qualquer disposição nacional que não esteja em conformidade com [esse ato da União], ou ainda na medida em que sejam suscetíveis de definir direitos que os particulares estejam em condições de invocar contra o Estado» (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de janeiro de 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, n.º 25, e de 28 de novembro de 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, n.º 47 e jurisprudência referida).

56 A utilização da conjunção «ou» implica que o princípio do efeito direto não é interpretado exclusivamente no sentido que resulta da jurisprudência resultante do Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), mas também no sentido de que condiciona o poder dos órgãos jurisdicionais nacionais de afastarem a aplicação de qualquer legislação ou jurisprudência nacional contrária ao direito da União. Ora, resulta de uma leitura do n.º 249 do 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), à luz da redação da

terceira questão prejudicial submetida no processo C-195/19 e da análise efetuada pelo Tribunal de Justiça face à referida questão, que foi nesta segunda perspetiva que o Tribunal de Justiça pretendeu reconhecer o efeito direto dos objetivos de referência.

57 Daqui resulta que não pode ser acolhida a argumentação da recorrente segundo a qual os objetivos de referência, devido ao seu efeito direto, conferem direitos aos procuradores, que estes podem invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais para contestar, nomeadamente, ações disciplinares ilegítimas. De resto, há que observar que a recorrente não identificou nenhum direito específico que tenha sido alegadamente concedido aos procuradores ou, mais especificamente, aos seus membros.

58 Em segundo lugar, a circunstância de os objetivos de referência terem sido considerados pelo Tribunal de Justiça como tendo efeito direto não pode implicar, como alega a recorrente, que produzam efeitos diretamente na situação jurídica dos seus membros e, consequentemente, que o mesmo se aplica à sua revogação.

59 A este respeito, antes de mais, há que salientar que o efeito direto dos objetivos de referência não pode implicar que os particulares possam contestar a supressão destes objetivos, sem demonstrar que esta supressão implica, por si só, um prejuízo direto e individual para a sua posição jurídica, demonstração que não se verifica no caso em apreço.

60 Em seguida, há que recordar que o juiz da União já declarou que a questão de saber se um ato da União de que um particular não é destinatário lhe diz diretamente respeito deve ser apreciada tanto à luz do objeto desse ato (v., neste sentido, Acórdão de 3 de abril de 2003, Royal Philips Electronics/Comissão, T-119/02, EU:T:2003:101, n.º 276) como do quadro jurídico que dele resulta. Embora resulte das disposições do referido ato que os seus efeitos se limitam às relações entre a União e o Estado-Membro destinatário, não se pode considerar que o mesmo ato produz efeitos jurídicos para os particulares (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2017, Green Source Poland/Comissão, T-512/14, EU:T:2017:299 n.os 35, 37 e 45 a 64).

61 Ora, no caso em apreço, resulta inequivocamente dos elementos assinalados nos n.os 44, 45 e 47, *supra*, que a Decisão 2006/928 teve por objetivo assegurar que a Roménia sanasse as deficiências identificadas antes da adesão, nomeadamente nos domínios da justiça e da luta contra a corrupção, tendo em vista a conclusão do processo de adesão. Resulta também claramente das disposições desta decisão que os seus efeitos estavam circunscritos às relações entre a União e a Roménia, sem que os particulares, incluindo os procuradores, fossem direta ou indiretamente visados pela referida decisão.

62 Além disso, a própria redação dos objetivos de referência dá a entender que, embora estes objetivos regulem, nomeadamente, a organização da justiça na Roménia, não são suscetíveis de produzir efeitos diretamente na situação jurídica dos procuradores romenos, apesar de, tendo em conta o efeito direto destes objetivos, o juiz nacional, oficiosamente ou a pedido de sujeitos de direito, incluindo procuradores, poder, antes da revogação da Decisão 2006/928, suscitar a incompatibilidade de uma legislação nacional a seu respeito. Por outro lado, uma solução contrária conduziria a que a revogação de qualquer regra da União, reconhecida como tendo efeito direto, afetasse diretamente a situação jurídica de todos os particulares que estavam em condições, antes dessa revogação, de invocar a referida regra contra uma norma nacional. Ora, essa extensão do primeiro requisito da afetação direta não pode ser acolhida.

63 Por último, há que salientar que, embora o Tribunal de Justiça já tenha considerado que, em certas situações, a margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem no âmbito da execução de uma disposição de um ato da União não pode, enquanto tal, bastar para se considerar que essa disposição não tem efeito direto [v., neste sentido, Acórdãos de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 29 e jurisprudência referida; de 14 de janeiro de 2021, RTS infra e Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, n.º 47 e jurisprudência referida; e de 8 de março de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efeito direto), C-205/20, EU:C:2022:168, n.ºs 16 a 25 e jurisprudência referida], decorre, em contrapartida, da sua jurisprudência que a existência de uma margem de apreciação impede que o primeiro requisito da afetação direta esteja preenchido (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.ºs 74 e 76).

64 Ora, no caso em apreço, resulta da própria natureza das medidas que a Roménia foi chamada a adotar para efeitos da execução da Decisão 2006/928, na medida em que dizem respeito, nomeadamente, a aspetos relativos à organização do seu sistema judiciário, que este Estado-Membro dispôs de uma margem de apreciação na adoção dessas medidas. A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça salientou de forma constante que a organização judicial nos Estados-Membros é da competência destes últimos, salientando que, no exercício desta competência, os Estados-Membros estão obrigados a respeitar as obrigações que para eles decorrem do direito da União [v., neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal), C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 52 e jurisprudência referida].

65 Tendo em conta os elementos precedentes, há que concluir que a Decisão 2006/928 não produziu efeitos diretamente na situação jurídica dos membros da recorrente.

66 Ora, dado que, como foi salientado no n.º 43, *supra*, o alcance da decisão impugnada deve ser interpretado à luz do alcance da Decisão 2006/928 que revoga, há que considerar que a decisão impugnada também não pode ser considerada como produzindo efeitos diretamente na situação jurídica dos membros da recorrente.

67 No entanto, importa recordar que, não obstante a revogação da Decisão 2006/928, os procuradores objeto dos processos disciplinares podem sempre invocar a tutela jurisdicional que lhes é conferida pelo direito da União, ao abrigo do artigo 19.º TUE [v., neste sentido, Acórdão de 8 de maio de 2024, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Associação de Magistrados), C-53/23, EU:C:2024:388, n.ºs 34 e 39 e jurisprudência referida].

68 Por outro lado, a argumentação da recorrente relativa, em substância, ao facto de a revogação, pela decisão impugnada, da Decisão 2006/928 ter efeitos diretamente na situação jurídica dos seus membros, na medida em que esta última decisão teve um alcance mais amplo do que o artigo 325.º, n.º 1, TFUE, e de, por conseguinte, ser mais suscetível de desencadear a aplicabilidade da Carta nos processos relativos à luta contra a corrupção, deve ser rejeitada.

69 Com efeito, importa salientar que, como alega, em substância, a Comissão, além da legislação relativa à proteção dos interesses financeiros da União, o legislador da União adotou todo um conjunto de atos de direito derivado que regulam os diferentes aspetos da luta contra a corrupção em geral, como, nomeadamente, a Convenção estabelecida com base no artigo K.3, n.º 2, alínea c), do Tratado da União Europeia, relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia (JO 1997, C 195, p. 2), e a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de

2003, relativa ao combate contra a corrupção no setor privado (JO 2003, L 192, p. 54). Por outro lado, importa recordar que, no processo que deu origem ao Acórdão de 25 de janeiro de 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70, n.º 42), que dizia respeito a um processo de corrupção em que o órgão jurisdicional de reenvio questionou o Tribunal de Justiça sobre, nomeadamente, os objetivos de referência referidos no anexo da Decisão 2006/928, o Tribunal de Justiça considerou que o requisito de aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, estava preenchido através da decisão-quadro acima referida, sem que fosse sequer necessário pronunciar-se sobre a eventual pertinência dos objetivos de referência referidos no anexo desta decisão. Daqui resulta que, ao contrário do que alega a recorrente, a Carta é aplicável aos processos relativos à luta contra a corrupção, independentemente da revogação da Decisão 2006/928.

70 Resulta de todos os elementos que precedem que a decisão impugnada não produz efeitos diretamente na situação jurídica dos membros da recorrente. Por conseguinte, não se pode considerar que é diretamente afetada por esta decisão.

71 Ora, uma vez que os requisitos previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, segunda parte, TFUE, conforme recordados no n.º 41, *supra*, são cumulativos, há que considerar que a recorrente não tem legitimidade para pedir a anulação da decisão impugnada, sem que seja sequer necessário tomar posição sobre o segundo requisito previsto nesta disposição.

72 Por outro lado, a recorrente também não se pode basear na terceira parte do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, relativo aos atos regulamentares, com o fundamento de que os procuradores cujos interesses defendem têm legitimidade ativa com base nessa terceira parte. Com efeito, o requisito segundo o qual o ato impugnado deve dizer diretamente respeito ao recorrente tem o mesmo significado tanto na segunda parte do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE como na terceira parte desta disposição (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 73). Nestas condições, na medida em que a decisão não afeta diretamente a recorrente, não há que examinar se esta decisão constitui um ato regulamentar na aceção da terceira parte do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE.

73 Tendo em conta o que precede, e uma vez que os procuradores cujos interesses a recorrente defende não têm, eles próprios, legitimidade para agir, a recorrente também não preenche os requisitos para que o seu recurso seja admissível ao abrigo do segundo tipo de situação, visado pela jurisprudência recordada no n.º 24, *supra*.

Quanto à flexibilização dos requisitos de admissibilidade

74 Segundo a recorrente, em circunstâncias como as do caso em apreço, há que flexibilizar os requisitos de admissibilidade do recurso. Com efeito, a recorrente considera que os requisitos de admissibilidade devem ser aplicados com uma certa flexibilidade, nomeadamente devido aos imperativos relativos à proteção jurisdicional efetiva e ao Estado de direito, valor fundador da União que faz parte da sua própria identidade. Além disso, baseando-se no Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e o. c. Suíça (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020), no qual este admitiu, com fundamento no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), a legitimidade de uma associação criada com o objetivo de promover e aplicar medidas efetivas de proteção do clima, a recorrente considera, em substância, que, na medida em que as considerações ligadas à proteção do valor do Estado de direito têm uma importância equivalente às ligadas à proteção do clima, a

abordagem que resulta deste acórdão deve aplicar-se *mutatis mutandis* no caso em apreço. Além disso, na perspetiva da adesão da União à CEDH, é desejável um alinhamento dos requisitos exigidos em termos de legitimidade das associações.

75 Importa salientar que, embora seja certo que os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE devem ser interpretados à luz do direito fundamental da proteção jurisdicional efetiva, tal interpretação não pode afastar os requisitos expressamente previstos no referido Tratado (v. Acórdãos de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 98 e jurisprudência referida, e de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão, C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 44 e jurisprudência referida).

76 Em especial, a proteção conferida pelo artigo 47.º da Carta não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto nos Tratados, designadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente perante os órgãos jurisdicionais da União (v. Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 97 e jurisprudência referida).

77 Por outro lado, a proteção conferida pelo artigo 47.º da Carta não exige que um sujeito de direito possa, de forma incondicional, interpor recursos de anulação diretamente no órgão jurisdicional da União contra atos da União (Acórdão de 28 de outubro de 2020, Associazione GranoSalus/Comissão, C-313/19 P, não publicado, EU:C:2020:869, n.º 62).

78 No caso em apreço, como resulta dos n.ºs 31 e 73, *supra*, a recorrente não pode alegar que a decisão impugnada lhe diz diretamente respeito, nem em nome próprio nem em nome dos seus membros cujos interesses defende.

79 Além disso, no que respeita à referência feita pela recorrente à abordagem seguida pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, à luz do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, no acórdão mencionado no n.º 74, *supra*, basta recordar que, embora, como é confirmado pelo artigo 6.º, n.º 3, TUE, os direitos fundamentais reconhecidos na CEDH façam parte do direito da União enquanto princípios gerais e o artigo 52.º, n.º 3, da Carta disponha que os direitos nela contidos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH têm o mesmo sentido e o mesmo alcance que os que lhes são conferidos pela referida convenção, esta não constitui, enquanto a União a ela não aderir, um instrumento jurídico formalmente integrado no ordenamento jurídico da União. Segundo as anotações relativas ao artigo 52.º da Carta, o n.º 3 deste artigo visa garantir a coerência necessária entre a Carta e a CEDH, «sem que tal atente contra a autonomia do direito da União e do Tribunal de Justiça da União Europeia» [v. Acórdão de 2 de setembro de 2021, LG e MH (Autobranqueamento), C-790/19, EU:C:2021:661 n.º 75 e jurisprudência referida].

80 Nestas circunstâncias, uma flexibilização dos requisitos de admissibilidade, conforme foi solicitado pela recorrente, implicaria, *de facto*, afastar o requisito da afetação direta que está expressamente enunciado no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, o que seria contrário à jurisprudência recordada no n.º 75, *supra*.

81 Há que acrescentar que a fiscalização jurisdicional do respeito do ordenamento jurídico da União é, em todo o caso, assegurada, como resulta do artigo 19.º, n.º 1, TUE, pelo Tribunal de Justiça e pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Com efeito, o Tratado FUE, através dos artigos 263.º e 277.º, por um lado, e através do artigo 267.º, por outro, estabeleceu um sistema

completo de meios processuais e de procedimentos destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da União, confiando-a ao juiz da União (v. Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 45 e jurisprudência referida).

82 A este respeito, importa referir que, no âmbito de um processo nacional, os interessados têm o direito de impugnar em juízo a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer ato nacional relativo à aplicação, a seu respeito, de um ato da União de alcance geral, invocando a invalidade deste (v. Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 46 e jurisprudência referida).

83 Daqui decorre que um reenvio prejudicial de apreciação de validade constitui, da mesma forma que um recurso de anulação, uma modalidade de fiscalização da legalidade dos atos das instituições da União (v. Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 47 e jurisprudência referida).

84 A este respeito, importa recordar que, quando um órgão jurisdicional nacional julgar procedentes um ou mais fundamentos de invalidade de um ato da União invocados pelas partes ou, sendo caso disso, *ex officio*, deve suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial sobre a validade desse ato, sendo o Tribunal de Justiça exclusivamente competente para declarar a invalidade de um ato da União (v. Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 48 e jurisprudência referida).

85 No que se refere às pessoas que não preencham os pressupostos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, para interpor recurso nos tribunais da União, incumbe, portanto, aos Estados-Membros preverem um sistema de meios processuais e de procedimentos que permita assegurar o respeito do direito fundamental de proteção jurisdicional efetiva (v. Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 49 e jurisprudência referida).

86 Esta obrigação dos Estados-Membros foi reafirmada pelo artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, segundo o qual estes «estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União». Essa obrigação resulta igualmente do artigo 47.º da Carta, no que diz respeito às medidas adotadas pelos Estados-Membros quando aplicam o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v. Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 50 e jurisprudência referida).

87 Tendo em conta o que precede, há que julgar procedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão e julgar o recurso inadmissível.

Quanto ao pedido de intervenção submetido pela Roménia

88 De acordo com o artigo 144.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, quando o demandado apresentar uma exceção de inadmissibilidade ou de incompetência, referida no artigo 130.º, n.º 1, do referido regulamento, só será tomada uma decisão sobre o pedido de intervenção depois de a exceção ser julgada improcedente ou de a sua apreciação ser reservada para final. Além disso, nos termos artigo 142.º, n.º 2, do mesmo regulamento, a intervenção perde o seu objeto, nomeadamente, quando a petição seja declarada inadmissível.

89 Ora, uma vez que a exceção de inadmissibilidade foi julgada procedente no presente processo e que, consequentemente, o presente despacho põe termo à instância, não há que conhecer do pedido de intervenção apresentado pela Roménia.

Quanto às despesas

90 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

91 Por outro lado, em aplicação do artigo 144.º, n.º 10, do Regulamento de Processo, a Roménia suportará as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) Não há que conhecer do pedido de intervenção apresentado pela Roménia.

3) A Asociația Inițiativa pentru Justiție suporta as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

4) A Roménia suportará as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção.

Feito no Luxemburgo, em 3 de fevereiro de 2025.

O Secretário
V. Di Bucci

A Presidente em exercício
P. Škvařilová-Pelzl