Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de julho de 2026*

«Reenvio prejudicial — Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Artigo 325.º, n.º 1, TFUE — Tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União — Artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE — Ação por responsabilidade financeira — Prossecução da independência de uma parte do território nacional de um Estado-Membro — Lei nacional de amnistia dos atos geradores de responsabilidade financeira — Extinção da responsabilidade no prazo máximo de dois meses, sem apreciação dos fundamentos e das provas ilibatórias e sem ouvir todas as partes no processo — Artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia — Suspensão do processo principal por um órgão jurisdicional nacional que submete ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE»

No processo C-523/24,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas, Espanha), por Decisão de 29 de julho de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de julho de 2024, no processo

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal

contra

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC e o.,

* Língua do processo: espanhol.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV e o.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz (relator), vice-presidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Condinanzi e F. Schalin, presidentes de secção, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger e R. Frendo, juízes,

advogado-geral: D. Spielmann,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de julho de 2025,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), por J. R. Chapapría García de Otazo e M. de Diego Martínez, abogados,

– em representação do Ministerio Fiscal, por M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal,

– em representação de RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF e ARM, por E. Centeno Ruiz, procurador, e F. Homs Molist, abogado,

– em representação de LBC e o. e JTN, por E. Centeno Ruiz, procurador, e M. Barnola Sarri, abogada,

– em representação de OJV e o., por R. Blanco, procurador, e M. Marsal Ferret, abogado,

– em representação de MAB, por J. Cabré Trias, abogado,

– em representação de JMSI, por I. Elbal Sánchez, abogada,

– em representação de LPG, CPC e ACO, por G. Boyé Tuset, abogado,

– em representação de AMC, por J. Tornos Mas, abogado,

– em representação de ACJ, por M. Campa Escudero e C. Monguilod Agustí, abogados,

– em representação do Governo Espanhol, por A. Gavela Llopis, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por C. Valero, C. Urraca Caviedes e M. Wasmeier, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 13 de novembro de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação, primeiro, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1), segundo, dos artigos 267.º e 325.º TFUE, bem como do artigo 2.º, do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, terceiro, do artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quarto, dos artigos 20.º, 21.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), quinto, dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, bem como, sexto, do artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de uma ação por responsabilidade financeira (a seguir «ação por responsabilidade financeira») instaurada pela Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) e pelo Ministerio Fiscal (Ministério Público, Espanha) contra RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC e o., JTN, JNB, TPR, OJV e o., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ e FGS, 35 antigos membros dos órgãos de Governo da Generalitat de Cataluña (Órgãos de Governo da Região Autónoma da Catalunha, Espanha) (a seguir «Generalitat»), a respeito da gestão, por estes últimos, de fundos públicos durante os anos de 2011 a 2017 no contexto do movimento a favor da independência da Catalunha.

Quadro jurídico

Direito da União

Tratado UE

3 O artigo 2.º TUE dispõe:

«A União [Europeia] funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.»

4 O artigo 4.º, n.º 3, TUE prevê:

«Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União.

Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.»

5 O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.»

Tratado FUE

6 Nos termos do artigo 267.º TFUE:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

a) Sobre a interpretação dos Tratados;

b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie.

[…]»

7 O artigo 325.º TFUE prevê:

«1. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

[…]»

Carta

8 O título VI da Carta, sob a epígrafe «Justiça», inclui, nomeadamente, o artigo 47.º, sob a epígrafe «Direito à ação e a um tribunal imparcial», que tem a seguinte redação:

«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 no presente artigo.

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. […]

[…]»

Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia

9 Nos termos do artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia:

«Nos casos previstos no artigo 267.º [TFUE], a decisão do órgão jurisdicional nacional que suspenda a instância e que suscite a questão perante o Tribunal de Justiça é a este notificada por iniciativa desse órgão. Esta decisão é em seguida notificada, pelo secretário do Tribunal, às partes em causa, aos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao Banco Central Europeu, bem como à instituição, órgão ou organismo da União que tiver adotado o ato cuja validade ou interpretação é contestada.»

Regulamento n.º 2988/95

10 O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

Direito espanhol

Constituição

11 O artigo 136.º da Constitución española (Constituição espanhola; a seguir «Constituição») dispõe:

«1. O Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] é o órgão supremo fiscalizador das contas e da gestão económica do Estado, assim como do setor público.

Depende diretamente das Cortes Generales [(Parlamento espanhol)] e exerce as suas funções por delegação destas na apreciação e comprovação da Conta Geral do Estado.

2. As contas do Estado e do setor público estatal são remetidas ao Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] e são fiscalizadas por este.

[…]

3. Os membros do Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] gozam da mesma independência e inamovibilidade e estão submetidos às mesmas incompatibilidades que os juízes.

4. Uma lei orgânica regula a composição, organização e funções do Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)].»

LOTCU

12 O artigo 5.º da Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (Lei Orgânica 2/1982 do Tribunal de Contas), de 12 de maio de 1982 (BOE n.º 121, de 21 de maio de 1982, p. 13290; a seguir «LOTCU»), dispõe que «[o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas)] exerce as suas funções com plena independência e respeito pela ordem jurídica».

13 O artigo 15.º da LOTCU prevê:

«1. O controlo jurisdicional em matéria de finanças públicas, que é da competência do [Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas)], exerce-se em relação às contas que devem ser apresentadas pelas pessoas que recebem, controlam, administram, guardam, utilizam ou manejam bens, fundos ou ativos públicos.

2. O controlo jurisdicional em matéria de finanças públicas abrange os fundos ou ativos públicos, bem como as obrigações acessórias dadas em garantia da sua gestão.»

14 O artigo 30.º, n.º 2, da LOTCU, na versão aplicável, tem a seguinte redação:

«Os conselheiros de contas do Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] são independentes e inamovíveis.»

15 Nos termos do artigo 33.º, n.º 1, da LOTCU:

«Os membros do Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] estão sujeitos às mesmas causas de incapacidade, incompatibilidades e proibições estabelecidas para os juízes na Ley orgánica del Poder Judicial [(Lei Orgânica do Poder Judicial)].»

16 Nos termos do artigo 36.º da LOTCU:

«O presidente e os conselheiros de contas do Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] só podem ser destituídos das suas funções devido ao termo do seu mandato, demissão aceite pelo Parlamento espanhol, incapacidade, incompatibilidade ou incumprimento grave dos deveres das suas funções.»

LFTCU

17 O artigo 24.º da Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Lei 7/1988, relativa ao Funcionamento do Tribunal de Contas), de 5 de abril de 1988 (BOE n.º 84, de 7 de abril de 1988, p. 10459; a seguir «LFTCU»), dispõe:

«Os membros do Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] exercem as suas funções em conformidade com os princípios da imparcialidade e da dignidade inerentes ao seu cargo, velam pelo tratamento diligente e eficaz dos processos que lhes são confiados, assistem a todas as sessões plenárias e reuniões de comités para as quais são convocados e não podem ser objeto de ação penal pelas opiniões expressas no exercício das suas funções.

O presidente e os membros são obrigados a recusar-se a deliberar em processos relativos às entidades em que tenham participado em matéria de gestão, de consultoria ou de administração, ou com as quais eles próprios ou os membros da sua família até ao segundo grau de consanguinidade ou de afinidade tenham mantido qualquer interesse.»

18 Nos termos do artigo 60.º da LFTCU:

«1. O tribunal de contas decide dentro dos limites dos pedidos e argumentos apresentados pelas partes.

2. Todavia, se, no momento de proferir a sua decisão, o órgão jurisdicional considerar que a questão que lhe foi submetida pode não ter sido devidamente apreciada pelas partes devido ao facto de existirem outros fundamentos suscetíveis de fundamentar ou de se opor à ação por responsabilidade financeira, informa desse facto as partes interessadas por despacho no qual, embora advertindo que não prejudica a decisão final, expõe a sua opinião e concede às referidas partes um prazo comum não superior a dez dias para formularem os seus argumentos, suspendendo, se for caso disso, o prazo para proferir a decisão.»

LOA

19 O preâmbulo da Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (Lei Orgânica 1/2024, que Aprova a Amnistia com Vista à Normalização Institucional, Política e Social na Catalunha), de 10 de junho de 2024 (BOE n.º 141, de 11 de junho de 2024, p. 67764; a seguir «LOA»), enuncia:

«I

[…]

Do ponto de vista do direito da União Europeia, a instituição da amnistia é perfeitamente reconhecida. […]

Por conseguinte, o Tribunal de Justiça da União Europeia, no seu [Acórdão de 29 de abril de 2021, X (Mandado de detenção europeu — *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)], não só reconhece a possibilidade da existência de amnistias, como prevê, além disso, que estas têm por objetivo retirar aos factos nela visados o caráter criminoso, de modo que a infração já não poderá dar origem ao exercício de processos penais e, se já tiver sido proferida uma condenação, que um termo será dado à sua execução, o que implica, portanto, em princípio, que a sanção aplicada já não pode ser cumprida. Mais recentemente, no seu [Acórdão de 16 de dezembro de 2021, AB e o. (Revogação de uma amnistia) (C-203/20, EU:C:2021:1016)], o mesmo Tribunal de Justiça estabeleceu a possibilidade de arquivar os processos penais e de pôr termo às penas, com base em decisões judiciais proferidas em virtude de uma amnistia resultante de um procedimento de natureza legislativa.

Na mesma ordem de ideias, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu a validade e a oportunidade política da amnistia, fixando como limite as violações graves dos direitos humanos, pelo facto de se tratar de factos que não podem ser subtraídos à obrigação dos Estados de os processar e de os punir (nomeadamente, [TEDH, 27 de maio de 2014, Marguš c. Croácia, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

Por seu turno, tanto o Conselho da Europa como a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (a chamada "Comissão de Veneza") também clarificaram a validade de medidas como a amnistia e a sua compatibilidade com as decisões judiciais, tanto na Recomendação CM/Rec (2010) 12 como no Parecer n.º 710/2012 [CDL-AD (2013) 009], emitido na sessão plenária de 8 e 9 de março de 2013.

[…]

V

[…]

Por outro lado, a natureza de uma lei de exceção que, no interesse geral, subtrai acontecimentos ocorridos num contexto específico à aplicação das regras em vigor, deve ter como consequência que os órgãos jurisdicionais que, no momento da adoção da presente lei, estejam a apreciar um processo abrangido pela mesma, levantem imediatamente as medidas restritivas de direitos que teriam sido adotadas, mesmo em caso de eventual suspensão desse processo. Com efeito, uma restrição ao exercício dos direitos e liberdades deve respeitar sempre os requisitos estabelecidos na [CEDH], [Carta] e na [Constituição], a fim de garantir que as restrições aos direitos e liberdades assentam numa base jurídica sólida.

Tal está em conformidade com o regime estabelecido para a questão prioritária de constitucionalidade prevista no artigo 163.º da Constituição e para o reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º [TFUE]. Além disso, importa recordar que a eventual aplicação dos mecanismos regidos pelas presentes disposições não afeta a validade ou a eficácia das leis.

[…]

Em conclusão, a presente lei visa proporcionar segurança jurídica, o respeito pelo princípio da legalidade e um quadro jurídico para a proteção imparcial dos direitos fundamentais, tendo em conta as recomendações da Comissão de Veneza que, no seu parecer de 2013, sublinhou a importância de manter uma distinção clara entre os poderes legislativo e judicial na aplicação da amnistia, garantindo o respeito da autonomia judicial e dos princípios democráticos.

VI.

[…]

Em conformidade com o que indicou a [Comissão de Veneza] no seu parecer de 11 de março de 2013, adotado na sua 94.ª sessão plenária, esta abordagem, aliás abstrata, uma vez que não implica em caso nenhum uma apreciação da existência de factos suscetíveis de serem abrangidos por cada uma dessas exclusões, é indispensável. Por conseguinte, cabe ao poder legislativo estabelecer os critérios para beneficiar da amnistia e ao poder judicial identificar as pessoas específicas abrangidas pelo âmbito de aplicação definido pelo legislador.

[…]

Em conformidade com as orientações da Comissão de Veneza, os atos suscetíveis de serem amnistiados foram definidos de forma precisa e pormenorizada, a fim de garantir a segurança jurídica e a igualdade perante a lei. Esta precisão é crucial, em especial, quando se trata de um desvio de fundos públicos, e permite distinguir claramente os atos que podem ser amnistiados dos atos de corrupção, aos quais tal medida não é aplicável.

[…]»

20 O artigo 1.º da LOA, sob a epígrafe «Âmbito objetivo», dispõe:

«1. São amnistiados os seguintes atos geradores de responsabilidade penal, administrativa ou financeira, praticados no âmbito das consultas realizadas na Catalunha em 9 de novembro de 2014 e 1 de outubro de 2017, da sua preparação ou das suas consequências, desde que tenham sido praticados entre 1 de novembro de 2011 e 13 de novembro de 2023, bem como os seguintes atos praticados entre estas datas no contexto do denominado processo independentista catalão, ainda que não estejam relacionados com as referidas consultas ou tenham sido praticados posteriormente à sua realização:

a) Os atos praticados com a intenção de reivindicar, promover ou obter a secessão ou a independência da Catalunha, bem como os que tenham contribuído para a concretização de tais fins.

[…]

São também consideradas abrangidas por esta hipótese os atos praticados, a título pessoal ou institucional, com o objetivo de divulgar o projeto independentista, recolher informação e adquirir conhecimento sobre experiências semelhantes ou conseguir que outras entidades públicas ou privadas deem o seu apoio à concretização da independência da Catalunha.

De igual modo, são considerados abrangidos os atos direta ou indiretamente ligados ao denominado processo independentista desenvolvido na Catalunha ou aos seus líderes no âmbito desse processo e praticados por aqueles que, manifesta ou comprovadamente, tenham prestado assistência, colaboração, consultoria de qualquer natureza, representação, proteção ou segurança aos responsáveis pelas condutas a que se refere o primeiro parágrafo desta alínea, ou tenham recolhido informação para esses fins.

b) Os atos praticados com a intenção de convocar, promover ou obter a realização das consultas que tiveram lugar na Catalunha em 9 de novembro de 2014 e 1 de outubro de 2017 por quem que não tinha autoridade para o fazer ou cuja convocação ou realização tenha sido declarada ilícita, bem como os que tenham contribuído para a sua concretização.

[…]

c) Os atos de desobediência, qualquer que seja a sua natureza, desordem pública, atentado contra a autoridade, os seus agentes e os funcionários públicos, ou resistência, que tenham sido praticados com o propósito de permitir a realização das consultas populares a que se refere a alínea b) do presente número, ou as suas consequências, bem como quaisquer outros atos qualificados como crimes praticados com a mesma intenção.

Em qualquer caso, são considerados abrangidos […] quaisquer outros atos que tenham consistido na aprovação ou execução de leis, regulamentos ou resoluções por autoridades ou funcionários públicos, praticados com a finalidade de permitir, favorecer ou contribuir para a realização das consultas populares a que se refere a alínea b) do presente número.

[…]

2. Os atos geradores de responsabilidade penal, administrativa ou financeira amnistiados por força do n.º 1 do presente artigo são-no independentemente do seu grau de execução, incluindo os atos preparatórios, e independentemente da forma de autoria ou participação.

[…]»

21 O artigo 2.º da LOA, sob a epígrafe «Exclusões», prevê, na sua alínea e):

«Em qualquer caso, estão excluídos da aplicação da amnistia prevista no artigo 1.º:

[…]

e) Os atos qualificados de infração lesiva dos interesses financeiros da União Europeia.»

22 Nos termos do artigo 3.º da LOA:

«A amnistia declarada nos termos da presente lei implica a extinção da responsabilidade penal, administrativa ou financeira, nas condições estabelecidas no presente título.»

23 O artigo 8.º da LOA, sob a epígrafe «Efeitos sobre a responsabilidade civil e financeira», enuncia, no seu n.º 3:

«São levantadas as medidas cautelares decretadas na fase de instrução ou do processo em primeira instância […].»

24 Nos termos do artigo 10.º da LOA, sob a epígrafe «Tratamento prioritário e urgente»:

«A aplicação da amnistia em cada caso cabe aos órgãos judiciais, administrativos ou financeiros previstos na presente lei, que adotam, com prioridade e urgência, as decisões pertinentes em cumprimento da presente lei, independentemente da situação do procedimento administrativo ou do processo judicial ou financeiro em causa.

As decisões são adotadas no prazo máximo de dois meses, sem prejuízo de recursos posteriores, que não terão efeito suspensivo.»

25 O artigo 13.º da LOA, sob a epígrafe «Processo por responsabilidade financeira», dispõe, no seu n.º 3:

«Se o processo de responsabilidade financeira estiver pendente no Tribunal de Cuentas [(Tribunal de Contas)] em primeira instância ou em fase de recurso, os órgãos competentes desse órgão jurisdicional, depois de ouvidos o Ministério Público e as entidades do setor público lesadas pela perda de fundos ou ativos públicos relacionados com os eventos amnistiados, proferem uma decisão que absolve da responsabilidade financeira as pessoas singulares ou coletivas demandadas, quando as referidas entidades não se oponham.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

26 Em 17 de fevereiro de 2022 e em 13 de abril de 2022, respetivamente, a SCC e o Ministério Público intentaram no Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas), que é o órgão jurisdicional de reenvio, petições destinadas a obter a declaração, no âmbito de uma ação por responsabilidade financeira, da existência de um dano a expensas do património público da Generalitat e a declarar que este dano é da responsabilidade direta financeira dos demandados no processo principal. A SCC e o Ministério Público pedem, a este respeito, a condenação dos demandados no processo principal a reembolsar ao Tesouro Público da Generalitat os montantes específicos mencionados nas suas petições, determinados em função da sua participação na ocorrência do dano que lhe foi causado.

27 A SCC e o Ministério Público avaliaram esse dano, respetivamente, em 5 309 807,02 e 3 429 342,43 euros.

28 Resulta da decisão de reenvio que, segundo a SCC e o Ministério Público, esse dano resultou de certas despesas que podem ser agrupadas em duas categorias, a saber, por um lado, as despesas efetuadas com vista à realização, em 1 de outubro de 2017, de um referendo ilegal sobre a independência da Catalunha, e, por outro, as despesas efetuadas com vista a desenvolver a «ação externa» da Generalitat durante os anos de 2011 a 2017, ou seja, com vista a promover a independência da Catalunha a nível internacional durante esse período.

29 Mais precisamente, as despesas efetuadas com vista à realização do referendo abrangem, em substância, as seguintes rubricas, a saber, primeiro, os custos de aquisição de *software* e de aplicações informáticas que permitiam canalizar a participação de voluntários para a organização do referendo, segundo, as despesas de publicidade, terceiro, os custos de criação de um registo dos eleitores residentes no estrangeiro, quarto, as despesas de divulgação de informação, quinto, os custos de aquisição do material necessário para a realização do referendo (boletins de voto, recenseamento, convocação dos membros das mesas de voto), sexto, as despesas decorrentes da utilização de locais públicos para a realização do referendo, sétimo, as despesas relacionadas com as campanhas relativas à imagem da Generalitat no estrangeiro, oitavo, os custos relacionados

com o convite de membros do Parlamento Europeu a visitar a Catalunha nos dias anteriores ao referendo e, nono, os custos relacionados com a contratação de peritos e de observadores internacionais.

30 Quanto às despesas efetuadas com vista a desenvolver a «ação externa» da Generalitat durante os anos de 2011 a 2017, cobrem, em substância, as seguintes rubricas, a saber, primeiro, as despesas efetuadas pela Secretaría d'Acció Exterior i Unió Europea (Secretariado para a Ação Externa e a União Europeia da Generalitat, Espanha) para encomendar relatórios sobre os tratados internacionais nos quais o Reino de Espanha é parte, segundo, os custos suportados pelas diversas delegações da Generalitat no estrangeiro e, terceiro, as despesas incorridas pelo Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Conselho de Diplomacia Pública da Catalunha, Espanha) com vista a promover o processo independentista.

31 Durante a fase de instrução da ação por responsabilidade financeira, foram tomadas medidas provisórias que consistiam no pagamento de uma caução de 4 146 274,97 euros, a título de responsabilidade pelos factos relativos às despesas efetuadas com vista à realização do referendo ilegal, bem como na constituição de uma garantia bancária de 5 422 411,10 euros, a título de responsabilidade pelos factos relativos às despesas efetuadas com vista a desenvolver a «ação externa» da Generalitat.

32 Por Despacho de mero expediente de 29 de maio de 2024, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que os debates estavam encerrados e que a causa se encontrava em fase de deliberação.

33 Em 11 de junho de 2024, entrou em vigor a LOA, cujo artigo 3.º prevê que a amnistia declarada nos termos da mesma implica a extinção da responsabilidade penal, administrativa ou financeira nas condições que aí figuram.

34 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que lhe incumbe examinar se as condições previstas pela LOA estão preenchidas no que respeita aos factos em causa no litígio no processo principal. Todavia, esse órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à compatibilidade desta lei com o direito da União.

35 Primeiro, observa que a exclusão do âmbito de aplicação da LOA, por força do seu artigo 2.º, alínea e), dos «atos qualificados de infração lesiva dos interesses financeiros da União» significa que os atos que não são de natureza ilícita, mas que afetam os interesses financeiros da União, como os atos geradores de responsabilidade financeira regidos pelo artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) a c), da LOA, lido em conjugação, nomeadamente, com o n.º 2 deste artigo 1.º, são suscetíveis de ser abrangidos pela amnistia. Ora, tal amnistia pode ser incompatível com a interpretação ampla, adotada pelo Tribunal de Justiça, do conceito de «proteção dos interesses financeiros da União».

36 O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que o disposto no artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) a c), da LOA, lido em conjugação, nomeadamente, com o n.º 2 deste artigo 1.º com o artigo 2.º, alínea e), desta lei, é também suscetível de violar o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, na medida em que podem conduzir à extinção das responsabilidades e, portanto, a uma imunidade financeira decorrente da gestão ilegal do património público da Generalitat. Uma vez que um dos principais objetivos do direito da União é prevenir a impunidade em matéria de fraude e de corrupção, esse órgão jurisdicional tem dificuldades em conciliar a efetividade deste objetivo com as disposições em causa da LOA.

37 Segundo, o artigo 10.º da LOA impõe um procedimento prioritário e sumário acompanhado de um prazo imperativo para decidir de dois meses, sendo que a decisão só é suscetível de ser objeto de recurso não suspensivo. Ora, segundo o referido órgão jurisdicional, tal disposição pode violar o artigo 47.º da Carta, na medida em que esse prazo não permite necessariamente proceder a diligências de instrução para determinar o cumprimento dos requisitos previstos pela LOA.

38 Terceiro, o artigo 13.º, n.º 3, *in fine*, da LOA subordina uma decisão definitiva sobre a extinção da responsabilidade financeira apenas à condição da inexistência de oposição das entidades do setor público lesadas, sem, no entanto, prever um mecanismo para o caso de as partes que intentaram a ação por responsabilidade financeira manifestarem a sua oposição. Ora, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre se esta regra é compatível com o princípio da luta eficaz e dissuasiva contra a fraude e qualquer outra atividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da União.

39 Quarto, o disposto no artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) a c), da LOA, lido em conjugação com o disposto no artigo 1.º, n.ºs 2 a 4, e com o artigo 2.º, alínea e), desta lei, é suscetível de violar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, devido ao caráter vago do âmbito de aplicação da referida lei.

40 Quinto, esta violação do princípio da segurança jurídica pode conduzir a uma violação dos princípios da igualdade e da não discriminação enunciados nos artigos 20.º e 21.º da Carta e no artigo 2.º TUE.

41 Sexto, o órgão jurisdicional de reenvio duvida que o artigo 8.º, n.º 3, da LOA, que prevê o levantamento obrigatório das medidas cautelares, previstas pelo direito nacional para proteger os interesses financeiros da União, seja compatível com o direito a um processo equitativo e com o princípio da tutela jurisdicional efetiva.

42 Sétimo, o artigo 13.º, n.º 3, desta lei, que prevê a isenção da responsabilidade financeira no processo em primeira instância, sem ouvir todas as partes no processo, é suscetível de implicar uma restrição do direito a um processo equitativo de todas as partes, bem como do exercício da função jurisdicional pelo órgão jurisdicional de reenvio.

43 Oitavo, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o disposto no artigo 8.º, n.º 3, do artigo 10.º e do artigo 13.º, n.º 3, da LOA, em conjugação com o preâmbulo desta lei, não prejudicam a eficácia do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE e no artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

44 Nestas condições, o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem o [Regulamento n.º 2988/95,] o artigo 325.º TFUE (princípio da luta efetiva e dissuasora contra as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia), bem como o artigo 4.º, n.º 3, TUE (princípio da cooperação leal), ser interpretados no sentido de que se opõem à extinção da responsabilidade financeira instituída pelos artigos 1.º, n.ºs 1, alíneas a) [a] c), 2 [a] 4, e 2.º, alínea e), da [LOA], tendo em conta que as presumíveis responsabilidades financeiras que são reclamadas no âmbito da presente [ação por responsabilidade financeira] implicam uma "lesão dos interesses financeiros da União", tanto (i) no caso de o TJUE vir a adotar uma "interpretação restritiva" do conceito de "proteção dos interesses financeiros da União" (que só abranja as atividades de

gestão ilícita realizadas com fundos públicos da União), como (ii) no caso de vir a fazer uma "interpretação ampla" do referido conceito (que também abranja as atividades de gestão ilícita realizadas com fundos públicos de um Estado-Membro, mas que causem um prejuízo atual ou potencial ao orçamento da União)?

2) No caso de o TJUE vir a adotar uma "interpretação restritiva" do conceito de "proteção dos interesses financeiros da União", devem o [artigo 2.º e o artigo 19.º], n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º da [Carta] ser interpretados no sentido de que não são compatíveis com o artigo 10.º da LOA, na medida em que o prazo perentório de dois meses para proferir decisão previsto nesta disposição é contrário ao direito de qualquer pessoa a um julgamento com as devidas garantias e "num prazo razoável" e equivale a uma "pressão externa" sobre o órgão jurisdicional, no caso de ter de ser realizado, antes de proferir decisão sobre a aplicação da LOA na presente [ação por responsabilidade financeira], algum tipo de diligência probatória final relativa à justificação da origem (orçamento nacional ou orçamento da União) ou do destino (promoção da independência da Catalunha fora de Espanha, durante os exercícios de 2011 a 2017) dos fundos públicos utilizados para a realização das despesas indicadas nos articulados dos demandantes?

3) Devem o artigo 325.º TFUE e o [Regulamento n.º 2988/95], conjugado[s] com o artigo 47.º da Carta e com o artigo 6.º da [CEDH], ser interpretados no sentido de que não são compatíveis com o disposto no artigo 13.º, n.º 3, *in fine*, da LOA, tendo em conta que esta norma não inclui nenhum tipo de previsão (diligência, incidente, etc.) para o caso de as partes que intentaram a ação por responsabilidade financeira [na presente ação por responsabilidade financeira, a entidade SCC (Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural) e o Ministerio Fiscal (Ministério Público, Espanha)] se poderem opor à absolvição da responsabilidade financeira no âmbito do julgamento em primeira instância, mas, pelo contrário, apenas exige que não se tenham oposto as entidades do setor público lesadas (na presente ação por responsabilidade financeira, a [Generalitat], que nem sequer interveio a exercer o seu direito de ação por responsabilidade financeira e que, por isso, foi declarada afastada do processo)?

4) Devem os princípios da segurança jurídica e da [proteção da] confiança legítima, conjugados com o artigo 325.º [TFUE] e com o [Regulamento n.º 2988/95], ser interpretados no sentido de que não são compatíveis com o artigo 1.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), da LOA, conjugado com o disposto nos n.ºs 2 [a] 4 da mesma norma, tendo em a falta de clareza e precisão na definição do âmbito de aplicação objetivo, subjetivo e temporal da LOA, o que poderá dar origem a que, na presente [ação por responsabilidade financeira], esta Consejera de Cuentas [Conselheira do Tribunal de Contas, Espanha] declare extintas responsabilidades financeiras decorrentes de atos lesivos dos interesses financeiros da União que não sejam realmente os previstos no âmbito de aplicação da LOA?

5) Devem os artigos 20.º e 21.º da Carta ser interpretados no sentido de que não são compatíveis com o disposto no artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) [a] c), conjugado com os n.ºs 2 [a] 4 do mesmo artigo e com o preâmbulo, todos da LOA, uma vez que, em consequência da acima mencionada falta de clareza e precisão na definição do âmbito de aplicação da LOA, o que poderá originar uma extinção indevida de responsabilidades financeiras, também dá origem, por sua vez, a situações de discriminação ou desigualdade relativamente a pessoas que tenham sido condenadas como responsáveis financeiras no âmbito de outras ações por responsabilidade financeira distintas, relativas a factos ocorridos no mesmo âmbito territorial [a Comunidad Autónoma de Cataluña (Região Autónoma da Catalunha, Espanha)] e no período abrangido pelo âmbito de aplicação temporal da LOA?

6) Devem os artigos 2.º e 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º da Carta ser interpretados no sentido de que não são compatíveis com o disposto no artigo 8.º, n.º 3, da LOA, que prevê o levantamento unidirecional e imperativo das medidas cautelares, sem deixar nenhuma margem de apreciação ao órgão jurisdicional, ao contrário do que ocorre nas restantes ações de responsabilidade financeira, no âmbito das quais é aplicável, por remissão da LFTCU [Lei do Funcionamento do Tribunal de Contas], o regime geral das medidas cautelares previsto na LEC [Código de Processo Civil]?

7) Devem os artigos 2.º e 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, o artigo 47.º da Carta e o artigo 6.º da [CEDH] ser interpretados no sentido de que não são compatíveis com o disposto no artigo 13.º, n.º 3, da LOA (absolvição da responsabilidade financeira no julgamento em primeira instância), na medida em que esta norma não prevê uma diligência de audição prévia do autor público (apesar de este ter legitimidade ativa *ex lege* em sede de processo por responsabilidade financeira) nem confere ao órgão jurisdicional a possibilidade de conhecer dos casos em que um demandado tenha alegado que não participou nos factos que lhe são imputados, tendo em conta que, na presente [ação por responsabilidade financeira], compareceu no processo como codemandante um autor público e alguns dos demandados alegaram que não participaram nos factos?

8) Devem os artigos 2.º e 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º da Carta, conjugados, em concreto, com o disposto no artigo 267.º TFUE e no artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto [do Tribunal de Justiça da União Europeia], ser interpretados no sentido de que o efeito suspensivo da apresentação do processo prejudicial e a efetividade da decisão definitiva proferida pelo TJUE não são compatíveis com os artigos 8.º, n.º 3, 10.º e 13.º, n.º 3, conjugados com o disposto no preâmbulo (v. título V, décimo e décimo primeiro parágrafos), da LOA, que vêm impor uma eficácia absoluta da LOA, privando de efeito útil a decisão sobre o pedido de decisão prejudicial apresentado e violando os princípios do primado e do efeito direto do direito da União?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

45 Nas suas observações escritas, o Ministério Público e RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM e ARMG alegaram, em substância, que as amnistias não são reguladas pelo direito da União, pelo que o Tribunal de Justiça não é competente para se pronunciar sobre as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

46 A este respeito, não pode deixar de se observar que, embora a adoção e a revogação de uma amnistia sejam da competência dos Estados-Membros [v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2021, AB e o. (Revogação de uma amnistia), C-203/20, EU:C:2021:1016, n.º 40], estes últimos não deixam de estar obrigados, no exercício dessa competência, a respeitar as obrigações que para eles decorrem do direito da União [v., neste sentido, Acórdãos de 24 de julho de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 82 e jurisprudência aí referida, e de 25 de fevereiro de 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku e Adoreikė, C-146/23 e C-374/23, EU:C:2025:109, n.º 33 e jurisprudência aí referida].

47 Como resulta da decisão de reenvio, as questões prejudiciais têm por objeto a interpretação de disposições do direito da União que impõem obrigações aos Estados-Membros, a saber, por um lado, os artigos 267.º e 325.º TFUE, bem como o artigo 2.º, o artigo 4.º, n.º 3, e o artigo 19.º, n.º 1,

segundo parágrafo, TUE e, por outro, o Regulamento n.º 2988/95, a fim de permitir ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a conformidade da LOA com estas disposições do direito da União.

48 Assim, sem prejuízo da apreciação da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça é, em princípio, competente para interpretar as referidas disposições no âmbito de um reenvio efetuado nos termos do artigo 267.º TFUE.

49 No que respeita mais especificamente ao artigo 19.º TUE, os demandados no processo principal e o Governo Espanhol sustentam, todavia, que as questões que visam este artigo 19.º não dizem respeito a uma situação abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União.

50 A este respeito, importa recordar que o artigo 19.º TUE, que concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2.º TUE [Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 32, e de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes), C-204/21, EU:C:2023:442, n.º 69], dispõe, no seu n.º 1, segundo parágrafo, que os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar aos particulares o respeito do seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. Assim, compete aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e de processos que permita assegurar uma fiscalização jurisdicional efetiva nos referidos domínios (Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 34; de 26 de março de 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.º 32, e de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 34).

51 Há que acrescentar que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE visa «os domínios abrangidos pelo direito da União», independentemente da situação em que os Estados-Membros apliquem esse direito (Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 29; de 26 de março de 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.º 33, e de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 35).

52 Esta disposição é, portanto, aplicável, de um ponto de vista material, a qualquer juiz ou órgão jurisdicional nacional suscetível de se pronunciar sobre questões relativas à interpretação ou à aplicação do direito da União e cobertas, assim, por domínios abrangidos por esse direito, na aceção da referida disposição (Acórdão de 25 de fevereiro de 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku e Adoreikė, C-146/23 e C-374/23, EU:C:2025:109, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

53 No caso em apreço, por um lado, como resulta do n.º 35 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, em aplicação das disposições da LOA, atos que não são de natureza ilícita, mas que afetam os interesses financeiros da União, são suscetíveis de ser amnistiados. Quanto a esta premissa, interroga-se sobre a questão de saber se tal interpretação é compatível com a aceção ampla do conceito de proteção dos interesses financeiros da União adotada na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

54 Por outro lado, com vista à eventual aplicação da amnistia ao abrigo do artigo 1.º da LOA, o órgão jurisdicional de reenvio é obrigado a verificar, em conformidade com o artigo 2.º, alínea e), dessa lei, se os atos em causa devem ser qualificados de infrações lesivas dos interesses financeiros da União, na aceção do artigo 325.º TFUE.

55 Daqui resulta que o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) é efetivamente suscetível, no quadro processual definido pela LOA, de se pronunciar sobre questões relativas à interpretação ou à aplicação do artigo 325.º TFUE, o que implica que esse quadro processual deve ser conforme com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

56 Por conseguinte, há que constatar que a interpretação das disposições referidas no n.º 47 do presente acórdão é da competência do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267.º TFUE.

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

57 Os demandados no processo principal contestaram a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial na sua totalidade, com o fundamento de que o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) não é um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, na medida em que não exerce funções jurisdicionais e não é independente ou imparcial.

58 A este respeito, resulta de jurisprudência constante que, para apreciar se o organismo de reenvio tem a natureza de «órgão jurisdicional», na aceção do artigo 267.º TFUE, questão que deve ser decidida unicamente no âmbito do direito da União, o Tribunal de Justiça toma em consideração um conjunto de elementos, como a origem legal do organismo, a sua permanência, o caráter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo órgão, das regras de direito, bem como a sua independência (v. Acórdãos de 30 de junho de 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395; de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 51, e de 7 de maio de 2024, NADA e o., C-115/22, EU:C:2024:384, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

59 É ainda necessário, para que um órgão jurisdicional nacional possa recorrer ao Tribunal de Justiça que esteja pendente um litígio e que este seja chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional (Despachos de 5 de março de 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, n.º 4, e de 25 de abril de 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, n.º 33 e jurisprudência aí referida, e Acórdão de 3 de maio de 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, n.º 42).

60 No caso em apreço, os demandados no processo principal alegam, por um lado, que o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) não pertence ao poder judicial e que os seus membros exercem essencialmente funções de fiscalização financeira da atividade económica e financeira e não funções jurisdicionais.

61 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o facto de um organismo de reenvio exercer essas funções de fiscalização financeira não obsta à sua qualificação de órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE quando exerce, no contexto que deu origem ao reenvio prejudicial, uma função jurisdicional (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, n.º 36).

62 Para determinar se um organismo nacional, ao qual a lei confia funções de natureza diferente, deve ser qualificado de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, é necessário examinar a natureza específica das funções, jurisdicionais ou administrativas, que exerce no contexto normativo particular em que tem de recorrer ao Tribunal de Justiça, a fim de verificar se perante um organismo desses se encontra pendente um litígio e se este foi chamado a

pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

63 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio e das observações escritas do Governo Espanhol que o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) exerce, em conformidade com o artigo 15.º da LOTCU, funções jurisdicionais no âmbito da ação por responsabilidade financeira.

64 Por outro lado, os demandados no processo principal põem em causa o cumprimento das exigências de independência e de imparcialidade do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas).

65 Antes de mais, alegam que o sistema de nomeação dos conselheiros de contas pelo Parlamento espanhol não apresenta garantias suficientes de independência e de imparcialidade. Em seguida, a conselheira de contas que procedeu ao reenvio prejudicial está ligada ao partido político oposto à LOA. Demonstrou uma falta de imparcialidade nos fundamentos da decisão de reenvio e ao organizar a tramitação do processo principal para poder aguardar a adoção da LOA e pô-la em causa no âmbito do presente processo prejudicial, em paralelo com o recurso constitucional interposto no Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, Espanha) por esse partido político. Esta conselheira não dispõe, por outro lado, de nenhuma garantia de inamovibilidade no departamento ao qual está afetada ou enquanto membro da Secção do Contencioso. Por último, os demandados no processo principal alegam que a independência do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) está comprometida pelo facto de os delegados de instrução na ação por responsabilidade financeira serem nomeados de entre os funcionários públicos afetados à província onde os atos em questão ocorreram ou entre os funcionários do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas).

66 Da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta que a exigência de independência dos órgãos jurisdicionais, que é inerente à missão de julgar, faz parte do conteúdo essencial do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do direito fundamental a um processo equitativo, que revestem importância essencial enquanto garantias da proteção de todos os direitos que o direito da União confere aos particulares e da preservação dos valores comuns aos Estados-Membros, enunciados no artigo 2.º TUE, designadamente do valor do Estado de direito (Acórdão de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

67 Esta exigência de independência comporta 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 as intervenções ou as pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões (Acórdão de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

68 A este respeito, importa recordar que a inamovibilidade dos membros da instância em causa constitui uma garantia inerente à independência dos juízes, uma vez que visa proteger a pessoa daqueles que têm a missão de julgar (Acórdão de 7 de maio de 2024, NADA e o., C-115/22, EU:C:2024:384, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

69 Mais especificamente, o princípio da inamovibilidade, cuja importância decisiva importa sublinhar, exige, designadamente, que os juízes possam permanecer em funções enquanto não atingirem a idade obrigatória de aposentação ou até ao termo do seu mandato, quando este tiver uma duração determinada. Embora não tenha caráter absoluto, o referido princípio só pode sofrer exceções quando motivos legítimos e imperiosos o justifiquem, no respeito do princípio da proporcionalidade. Assim, é comummente aceite que os juízes possam ser destituídos se não estiverem aptos a continuar a exercer as suas funções em razão de uma incapacidade ou de falta grave, desde que sejam respeitados os procedimentos adequados (Acórdão de 7 de maio de 2024, NADA e o., C-115/22, EU:C:2024:384, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

70 A garantia de inamovibilidade dos membros de um órgão jurisdicional exige, assim, que os casos de destituição dos membros desse organismo sejam previstos por uma regulamentação especial, através de disposições legais expressas que ofereçam garantias que ultrapassem as previstas pelas regras gerais do direito administrativo e do direito do trabalho aplicáveis em caso de destituição abusiva (Acórdão de 7 de maio de 2024, NADA e o., C-115/22, EU:C:2024:384, n.º 44 e jurisprudência aí referida).

71 O segundo aspeto da exigência de independência, de ordem interna, está ligado ao conceito de «imparcialidade» e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste. Este aspeto exige o respeito da objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita aplicação da regra de direito (Acórdão de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

72 À luz dos argumentos formulados pelos demandados no processo principal, importa recordar, antes de mais, que o simples facto de o poder legislativo intervir no processo de nomeação de um juiz não é suscetível de criar uma dependência deste último em relação ao primeiro, nem de gerar dúvidas quanto à sua imparcialidade, se, depois de nomeado, o interessado não estiver sujeito a nenhuma pressão e não receber instruções no exercício das suas funções (v., neste sentido, Acórdão de 9 de julho de 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

73 No que respeita ao Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas), o artigo 136.º, n.º 3, da Constituição espanhola dispõe, nomeadamente, que os membros desse órgão jurisdicional gozam da mesma independência e inamovibilidade que os juízes. Os artigos 30.º e 36.º da LOTCU especificam as garantias de independência e de inamovibilidade aplicáveis a esses membros. Com efeito, o primeiro dispõe que os conselheiros de contas do referido órgão jurisdicional são independentes e inamovíveis, enquanto o segundo prevê que o presidente e os conselheiros de contas do mesmo órgão jurisdicional só podem ser destituídos das suas funções devido ao termo do seu mandato, demissão aceite pelo Parlamento espanhol, incapacidade, incompatibilidade ou incumprimento grave dos deveres das suas funções.

74 Além disso, resulta do artigo 24.º da LFTCU que os membros do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) exercem as suas funções em conformidade com os princípios da imparcialidade e da dignidade que são inerentes ao seu cargo e não podem ser objeto de ação penal pelas opiniões expressas no exercício das suas funções.

75 A decisão de reenvio precisa ainda que a conselheira de contas que procedeu ao reenvio exerce a sua função jurisdicional de forma independente e inamovível enquanto durar o seu mandato de nove anos, sem estar sujeita a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a terceiros, e está, portanto, a salvo de qualquer tipo de ingerência ou de pressão externa.

76 Por conseguinte, há que considerar que, à luz das garantias de independência e de imparcialidade de que beneficiam os membros do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas), recordadas nos n.os 73 a 75 do presente acórdão, a intervenção do poder legislativo aquando da sua nomeação, criticada pelos demandados no processo principal, não é suscetível de criar uma dependência destes últimos em relação a esse poder nem de suscitar interrogações quanto à sua imparcialidade (v., por analogia, Acórdão de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, n.os 54 a 56).

77 A qualidade de órgão jurisdicional do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) também não é posta em causa pelas dúvidas expressas pelos demandados no processo principal quanto à imparcialidade, em especial, da conselheira de contas que submeteu o presente reenvio prejudicial.

78 Com efeito, as alegações segundo as quais a conselheira de contas que procedeu ao presente reenvio demonstrou um juízo antecipado pessoal contra a LOA, nomeadamente devido à sua alegada proximidade com um partido político oposto a esta lei, apresentam uma natureza vaga e, além disso, não estão de forma alguma fundamentadas.

79 Por último, no que respeita à circunstância de os delegados de instrução que conduzem a mesma nas ações por responsabilidade financeira serem nomeados de entre os agentes públicos afetados à província onde os atos em questão ocorreram ou entre os funcionários do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas), importa salientar que esta circunstância não põe em causa a independência deste último e a autonomia dos seus membros, na medida em que esses delegados de instrução não participam na atividade jurisdicional propriamente dita, a saber, nas deliberações. Ora, não é o que sucede no presente caso.

80 Com efeito, como resulta da decisão de reenvio, a fase de instrução termina quando o delegado de instrução procede a uma liquidação provisória, consignada numa ata que não vincula em caso algum o Departamento da Secção do Contencioso do Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas), tanto no que respeita à quantificação dos danos alegados como no que respeita à determinação das pessoas responsáveis, pelo que a fase jurisdicional da ação de responsabilidade financeira só pode ser iniciada mediante requerimento apresentado pelas partes com legitimidade ativa para esse efeito.

81 Tendo em conta as considerações precedentes, há que considerar, no caso em apreço, que o Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) possui a natureza de «órgão jurisdicional», na aceção do artigo 267.º TFUE. Daqui resulta que o presente pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

82 O Ministério Público, os demandados no processo principal e o Governo Espanhol contestam a admissibilidade da primeira questão com o fundamento de que esta não tem qualquer relação com os factos e o objeto do litígio no processo principal, uma vez que o financiamento do movimento a favor da independência da Catalunha não tem nenhum impacto nas receitas do orçamento da União. Por conseguinte, a interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não é necessária para decidir este litígio.

83 A este respeito, importa recordar que, no âmbito do processo instituído no artigo 267.º TFUE, compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio no processo principal e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, para poder proferir a sua decisão, como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Por conseguinte, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode, assim, recusar um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada 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 de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 13 de julho de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, n.º 20, e de 2 de dezembro de 2025, Stichting Right to Consumer Justice e Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, n.º 39 e jurisprudência aí referida).

84 No caso em apreço, da decisão de reenvio resulta que foi intentada no órgão jurisdicional de reenvio uma ação por responsabilidade financeira em cujo âmbito se alega que a assunção, pelos demandados no processo principal, de determinadas despesas efetuadas no contexto do movimento a favor da independência da Catalunha causou prejuízos ao património público da Generalitat.

85 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, nomeadamente, sobre se, mesmo na falta de um impacto financeiro preciso no orçamento da União, há que declarar uma lesão dos interesses financeiros da União, na aceção do artigo 325.º, n.º 1, TFUE, perante atos ilegais de gestão do património público que puseram em perigo ou potencialmente lesaram o orçamento da União, na medida em que, na hipótese da independência da Catalunha, poderiam ter afetado as receitas do orçamento da União, que é parcialmente financiado pelas contribuições dos Estados-Membros.

86 Ora, basta observar que a apreciação do que constitui uma lesão para os interesses financeiros da União está abrangida pelo mérito da questão submetida e não pela admissibilidade desta (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 2024, Lietuvos notarų rūmai e o., C-128/21, EU:C:2024:49, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

87 Daqui resulta que a primeira questão é admissível.

Quanto ao mérito

88 A primeira questão visa não só a interpretação do artigo 325.º, n.º 1, TFUE mas também a interpretação do artigo 4.º, n.º 3, TUE e do Regulamento n.º 2988/95. No entanto, importa salientar, por um lado, que este artigo 325.º constitui uma manifestação específica do princípio geral da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE [v., neste sentido, Acórdão de 8 de março de 2022, Comissão/Reino Unido (Luta contra a fraude por subavaliação), C-213/19, EU:C:2022:167, n.º 261].

89 Por outro lado, parece que o Regulamento n.º 2988/95 não é aplicável no caso em apreço, uma vez que, em conformidade com o seu artigo 1.º, n.º 2, as medidas e as sanções que este regulamento prevê se aplicam unicamente às irregularidades resultantes de um ato ou omissão de um «agente económico». Ora, a decisão de reenvio não contém nenhuma indicação de que, enquanto membros de órgãos de Governo da Generalitat, os demandados no processo principal tenham agido na qualidade de operadores económicos no âmbito das atividades objeto da ação por responsabilidade financeira intentada contra eles.

90 Daqui resulta que, no caso em apreço, há unicamente que interpretar o artigo 325.º, n.º 1, TFUE.

91 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 325.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que amnistia os atos geradores de responsabilidade financeira, praticados no contexto de atividades políticas destinadas a alcançar a independência de uma parte do território nacional de um Estado-Membro, relativos a fundos que não provêm do orçamento da União e que não se destinam a este, pelo facto de que essa independência poderia conduzir a uma redução dos recursos próprios da União a título da contribuição desse Estado-Membro baseada no rendimento nacional bruto (a seguir «RNB»).

92 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio expõe que, embora o artigo 2.º, alínea e), da LOA exclua expressamente do seu âmbito de aplicação «os atos qualificados de infração lesiva dos interesses financeiros da União Europeia», ao limitar esta exclusão apenas aos atos de natureza penal, o legislador nacional considerou implicitamente que os atos não ilícitos, geradores de responsabilidade financeira e regulados pelo artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) a c), desta lei, lidos em conjugação com os n.ºs 2 a 4 do mesmo artigo, são suscetíveis de ser abrangidos pela amnistia e podem lesar esses interesses financeiros.

93 Por conseguinte, há que apreciar, no caso em apreço, se a extinção da responsabilidade prevista pela LOA é suscetível de lesar os interesses financeiros da União.

94 Importa salientar que o artigo 325.º, n.º 1, TFUE, obriga os Estados-Membros a combaterem as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União por meio de medidas efetivas e dissuasoras (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 181 e jurisprudência aí referida).

95 No que diz respeito ao conceito de «interesses financeiros» da União, na aceção do artigo 325.º, n.º 1, TFUE, este inclui não apenas as receitas disponibilizadas ao orçamento da União, mas também as despesas por ele abrangidas (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.º 183 e jurisprudência aí referida).

96 A este respeito, o Tribunal de Justiça já salientou que mesmo as irregularidades que não tenham um impacto financeiro preciso podem lesar seriamente os interesses financeiros da União, uma vez que o artigo 325.º, n.º 1, TFUE pode abranger não só os atos que causam efetivamente uma perda de recursos próprios da União, mas também as tentativas de praticar esses atos (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.º 187 e jurisprudência aí referida). Esta disposição abrange, assim, atos cujo impacto no orçamento da União não pode ser afastado, uma vez que esses atos dizem respeito a fundos provenientes desse orçamento ou a ele destinados.

97 Em contrapartida, um eventual impacto no orçamento da União não pode resultar de um prejuízo causado apenas ao orçamento nacional, pelo facto de a contribuição do Estado-Membro em causa para o orçamento da União poder ser afetada (v., neste sentido, Despacho de 9 de janeiro de 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Judele ul Brale ov, C-131/23, EU:C:2024:42, n.º 50).

98 Em especial, não se pode constatar uma afetação dos interesses financeiros da União pela simples diminuição do RNB que pode potencialmente resultar da secessão de uma parte do território nacional.

99 Com efeito, mesmo admitindo que uma diminuição do RNB de um Estado-Membro devido à secessão de uma parte do seu território possa implicar uma diminuição da contribuição nacional para o orçamento da União, trata-se de um corolário do facto de o território em questão já não estar sujeito aos Tratados e já não contribuir financeiramente para a sua execução nem beneficiar das medidas de apoio neles previstas. Por conseguinte, essa diminuição não pode, enquanto tal, ser considerada lesiva dos interesses financeiros da União, na aceção do artigo 325.º, n.º 1, TFUE.

100 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 325.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que amnistia os atos geradores de responsabilidade financeira, praticados no contexto de atividades políticas destinadas a alcançar a independência de uma parte do território nacional de um Estado-Membro, relativos a fundos que não provêm do orçamento da União e que não se destinam a este, pelo facto de que essa independência poderia conduzir a uma redução dos recursos próprios da União a título da contribuição desse Estado-Membro baseada no RNB.

Quanto à segunda e sétima questões

Quanto à admissibilidade

101 Como já foi recordado, em substância, no n.º 83 do presente acórdão, resulta dos próprios termos do artigo 267.º TFUE que a decisão prejudicial solicitada deve ser «necessária ao julgamento da causa» a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio [Acórdãos de 6 de março de 2025,

D. K. (Afastamento de um juiz), C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, n.º 48, e de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 40 e jurisprudência aí referida].

102 Por conseguinte, deve existir entre o referido litígio e as disposições do direito da União cuja interpretação é solicitada um nexo de ligação tal que essa interpretação responda a uma necessidade objetiva para a decisão que o órgão jurisdicional de reenvio tem de tomar (Acórdão de 26 de março de 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.º 48 e jurisprudência aí referida).

103 No caso em apreço, como foi salientado no n.º 55 do presente acórdão, quando se pronuncia sobre a extinção da responsabilidade financeira nos termos da LOA, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a pronunciar-se, no quadro processual definido por esta lei, sobre a interpretação do artigo 325.º TFUE, o que implica que esse quadro processual deve ser conforme com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

104 Segundo esse órgão jurisdicional, um prejuízo para o orçamento da União poderia eventualmente ser demonstrado através de diligências de instrução suplementares que as disposições da LOA referidas na segunda e sétima questões o impediriam, no entanto, de adotar.

105 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as questões prejudiciais que visam permitir a um órgão jurisdicional de reenvio resolver *in limine litis* dificuldades de ordem processual como as que potencialmente obstam à prossecução da apreciação do processo principal são admissíveis por força do artigo 267.º TFUE [v., neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2025, D. K. (Afastamento de um juiz), C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, n.º 53, e de 1 de agosto de 2025, Daka e o., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, EU:C:2025:592, n.º 61 e jurisprudência aí referida].

106 Compete exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a necessidade das diligências de instrução previstas à luz de todas as circunstâncias do processo que lhe foi submetido. Com efeito, no âmbito de um processo nos termos do artigo 267.º TFUE, que se baseia numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, o juiz nacional tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal, assim como para interpretar e aplicar o direito nacional (Acórdãos 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 134, e de 31 de janeiro de 2023, Puig Gordi e o., C-158/21, EU:C:2023:57, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

107 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio expõe, no que respeita à segunda questão, que o prazo máximo de dois meses previsto pela LOA para aplicar a amnistia aos atos em causa o impede de realizar as diligências de instrução necessárias para demonstrar a existência de um prejuízo para os interesses financeiros da União, na aceção do artigo 325.º TFUE. A questão de interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE submetida a este respeito tem, portanto, especificamente por objeto o exercício, pelo órgão jurisdicional de reenvio, da sua competência jurisdicional [v., neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2024, S. (Alteração da formação de julgamento), C-197/23, EU:C:2024:956, n.º 42].

108 No que respeita à sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio especifica que o artigo 13.º, n.º 3, da LOA não prevê a audição das partes que intentaram a ação no interesse geral antes de proferir uma decisão de extinção da responsabilidade em conformidade com esta disposição e impõe-lhe a

adoção dessa decisão sem poder apreciar os meios e os elementos de prova ilibatórios a fim de determinar se os demandados no processo principal cometeram os atos pelos quais lhes é imputada a responsabilidade financeira.

109 Uma vez que estas questões relativas à compatibilidade, com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, de restrições introduzidas pela LOA ao caráter interpartes da ação por responsabilidade financeira se colocam no momento em que o órgão jurisdicional de reenvio dá cumprimento à sua obrigação de excluir qualquer lesão aos interesses financeiros da União, em conformidade com o artigo 325.º TFUE, antes de encerrar o processo principal, estas respondem a uma necessidade objetiva para a decisão que o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a proferir nesse processo.

110 Nestas condições, estas questões de interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE afiguram-se necessárias para permitir ao órgão jurisdicional de reenvio decidir o litígio no processo principal.

111 Daqui resulta que a segunda e sétima questões são admissíveis.

Quanto ao mérito

112 Com estas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE se opõe a disposições processuais de uma lei de amnistia que impõem aos órgãos jurisdicionais nacionais a adoção de uma decisão de extinção da responsabilidade, que implica a eventual aplicação do artigo 325.º TFUE, no prazo de dois meses, sem apreciação dos fundamentos e das provas ilibatórias e sem ouvir todas as partes no processo.

113 Em virtude do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, todos os Estados-Membros devem assegurar que as instâncias que, enquanto «órgãos jurisdicionais», na aceção do direito da União, são chamadas a pronunciar-se sobre questões relacionadas com a aplicação ou a interpretação desse direito e que fazem parte do seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União, satisfazem as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva, nomeadamente em matéria de independência (Acórdão de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 47 e jurisprudência aí referida). Uma vez que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE está formulado em termos claros e precisos, por um lado, e não está sujeito a nenhuma condição, por outro, tem efeito direto [Acórdãos 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 250; de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.º 58, e de 1 de agosto de 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, n.º 119].

114 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 10.º, segundo parágrafo, e o artigo 13.º, n.º 3, da LOA são incompatíveis com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, na medida em que estas disposições o impedem de exercer as suas competências jurisdicionais com vista, primeiro, a excluir, através de diligências de instrução suplementares, que os fundos afetados pelas irregularidades constatadas provinham, pelo menos indiretamente, do orçamento da União ou aí se destinavam, segundo, a poder apreciar os fundamentos e as provas ilibatórias e, terceiro, a ouvir todas as partes no processo antes de o encerrar.

115 A este respeito, importa salientar que, diferentemente do artigo 47.º da Carta que, no seu âmbito de aplicação, é suscetível de ser violado por qualquer lesão do direito à ação e a um processo equitativo, a constatação de uma violação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE pressupõe a existência de problemas de alcance tal que apresentem um caráter sistémico suscetível comprometer o bom funcionamento do sistema judicial nacional, pondo em perigo a capacidade de o Estado-Membro em causa oferecer vias de recurso suficientes aos particulares nos domínios abrangidos pelo direito da União.

116 A apreciação da questão de saber se problemas com tal caráter sistémico podem decorrer das disposições processuais da LOA em causa no processo principal deve ter em conta a natureza de uma lei nacional de amnistia e a competência dos Estados-Membros para adotar e aplicar essa lei.

117 Com efeito, tendo em conta esta competência, recordada no n.º 46 do presente acórdão, os Estados-Membros podem, em princípio, determinar as condições, nomeadamente processuais, da aplicação de uma amnistia adotada no interesse geral.

118 Pela sua própria natureza, estas condições derrogam as regras do direito comum, uma vez que uma amnistia tem geralmente por objetivo impedir ou pôr termo aos processos e, se já tiver sido proferida uma condenação, pôr termo à sua execução [v., neste sentido, Acórdão de 29 de abril de 2021, X (Mandado de detenção europeu — *Ne bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, n.º 93].

119 Neste contexto, a obrigação de os órgãos jurisdicionais nacionais adotarem uma decisão de extinção da responsabilidade sem apreciação dos fundamentos e das provas ilibatórias decorre do próprio princípio da amnistia. Quando se demonstre que as condutas em causa estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da amnistia, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se deve encerrar o processo através de uma decisão de extinção da responsabilidade sem apreciar previamente esses fundamentos e essas provas. O mesmo se aplica à obrigação, não acompanhada de sanções, de encerrar o processo no prazo máximo de dois meses.

120 Como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 129 das suas conclusões, o legislador nacional tem o direito de impor aos órgãos jurisdicionais nacionais que ponham termo aos processos neles pendentes em conformidade com as condições previstas numa lei de amnistia.

121 Com efeito, a determinação das modalidades concretas segundo as quais uma lei de amnistia deve ser aplicada necessita de escolhas políticas que são da responsabilidade própria dos Estados-Membros, na medida em que implica uma ponderação dos interesses divergentes em causa com base em múltiplas apreciações.

122 No caso em apreço, no seu Acórdão 137/2025, de 26 de junho de 2025 [BOE n.º 183, de 31 de julho de 2025, p. 103781 (ES:TC:2025:137)], o Tribunal Constitucional declarou, em substância, que a amnistia adotada ao abrigo da LOA visa reduzir as tensões institucionais e políticas criadas pela prossecução da independência da Catalunha e facilitar um cenário de reconciliação.

123 Tendo em conta tanto a natureza de uma lei de amnistia como a LOA, que apresenta as características expostas nos n.os 118 e 119 do presente acórdão, como o seu objeto e o seu alcance, limitados à resolução do conflito político que envolve o processo independentista catalão, exclui-se que as modalidades processuais previstas, respetivamente, no artigo 10.º, segundo parágrafo, e no artigo 13.º, n.º 3, da LOA, possam criar problemas de alcance tal que apresentem um caráter sistémico.

124 Assim, estas disposições não são, em todo o caso, suscetíveis de comprometer o bom funcionamento do sistema judicial nacional, pondo em perigo a capacidade do Estado-Membro em causa de oferecer vias de recurso suficientes aos particulares nos domínios abrangidos pelo direito da União.

125 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à segunda e sétima questões que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE não se opõe a disposições processuais de uma lei nacional de amnistia que, apenas no âmbito de aplicação concretamente delimitado dessa lei, impõem aos órgãos jurisdicionais nacionais a adoção de uma decisão de extinção da responsabilidade, que implica a eventual aplicação do artigo 325.º TFUE, no prazo máximo de dois meses, sem apreciação dos fundamentos e das provas ilibatórias e sem ouvir todas as partes no processo, não podendo tais disposições criar problemas de alcance tal que apresentem um caráter sistémico suscetível de comprometer o bom funcionamento do sistema judicial nacional nos domínios abrangidos pelo direito da União.

Quanto à sexta e oitava questões

Quanto à admissibilidade

126 Nas suas observações escritas, o Governo Espanhol invoca a inadmissibilidade, por um lado, da sexta questão, que não tem relação com o direito da União, e, por outro, da oitava questão, que é hipotética.

127 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o direito da União se opõe à obrigação que lhe incumbe, por força do direito nacional, de adotar uma decisão de extinção da responsabilidade financeira e de levantar as medidas cautelares decretadas no prazo de dois meses, mesmo apesar de o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre esse pedido de decisão prejudicial, ainda não ter proferido a sua decisão. Uma vez que esta interrogação visa assegurar a eficácia do reenvio prejudicial a que o referido órgão jurisdicional procedeu no caso em apreço, a sua apreciação pelo Tribunal de Justiça responde a uma necessidade objetiva para a decisão que o órgão jurisdicional de reenvio deve tomar.

128 Por outro lado, contrariamente ao que sustenta o Governo Espanhol, a circunstância de o órgão jurisdicional de reenvio ter podido apresentar o seu pedido de decisão prejudicial e suspender a instância quanto ao mérito não é suscetível de tornar hipotética a oitava questão. Com efeito, esta questão não tem por objeto eventuais obstáculos à apresentação de um reenvio prejudicial, mas, em substância, a questão de saber se as disposições da LOA prejudicam o efeito útil do processo de reenvio prejudicial uma vez instaurado.

129 Daqui resulta que a sexta e oitava questões são admissíveis.

Quanto ao mérito

130 Com a sexta e oitava questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 267.º TFUE e o artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições de uma lei nacional de amnistia que impõem aos órgãos jurisdicionais nacionais a adoção de uma decisão de extinção da responsabilidade financeira e o levantamento

das medidas cautelares no prazo máximo de dois meses, mesmo que o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial, ainda não tenha proferido a sua decisão.

131 E conformidade com jurisprudência constante, o artigo 267.º TFUE estabelece um diálogo de juiz para juiz entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, que tem por objetivo assegurar a unidade de interpretação do direito da União, permitindo assim assegurar a sua coerência, o seu pleno efeito e a sua autonomia, bem como, em última instância, o caráter próprio do direito instituído pelos Tratados [Acórdão de 18 de dezembro de 2025, Comissão/Polónia (Fiscalização *ultra vires* da jurisprudência do Tribunal de Justiça — Primado do direito da União), C-448/23, EU:C:2025:975, n.º 111 e jurisprudência aí referida]. Assim, um acórdão proferido no âmbito desse processo vincula o juiz nacional quanto à interpretação do direito da União para a resolução do litígio que lhe foi submetido [Acórdãos de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, n.ºs 73 e 74; de 6 de junho de 2024, AVVA e o. (Julgamento por videoconferência na falta de decisão europeia de investigação), C-255/23 e C-285/23, EU:C:2024:462, n.º 36, e de 12 de fevereiro de 2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, n.º 47 e jurisprudência aí referida].

132 Além disso, o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia prevê que, nos processos em que ocorra um pedido de reenvio prejudicial, a decisão do órgão jurisdicional nacional que suscita a questão perante o Tribunal de Justiça suspende a instância a nível nacional.

133 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 267.º TFUE se opõe a uma regulamentação nacional em consequência da qual o órgão jurisdicional nacional é obrigado a pronunciar-se sem possibilidade de apresentar um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça ou de aguardar a resposta deste (v., neste sentido, Despacho de 12 de fevereiro de 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, n.º 48).

134 Ora, uma obrigação de adotar uma decisão de extinção da responsabilidade, prevista por uma lei nacional de amnistia, no prazo máximo de dois meses sem possibilidade de o suspender em caso de apresentação de um pedido de decisão prejudicial teria também por efeito privar o órgão jurisdicional de reenvio da possibilidade de aguardar a resposta do Tribunal de Justiça a esse pedido, retirando assim a esse processo o seu efeito útil.

135 No que respeita ao levantamento imperativo das medidas cautelares anteriormente decretadas, previsto no artigo 8.º, n.º 3, da LOA, o órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta de uma leitura conjugada desta disposição e do preâmbulo desta lei que as medidas cautelares devem ser levantadas mesmo na hipótese de o processo nacional ser suspenso devido à apresentação de um pedido de decisão prejudicial.

136 É certo que o Governo Espanhol salientou, nas suas observações escritas, que o levantamento imediato das medidas provisórias em aplicação do artigo 8.º, n.º 3, da LOA só deve ocorrer no caso de o juiz considerar que os factos em causa estão abrangidos por esta lei, pelo que é consequência do automatismo da amnistia.

137 No entanto, numa situação como a que está em causa no processo principal, em que um órgão jurisdicional nacional tem dúvidas sobre a compatibilidade de uma lei nacional de amnistia com o direito da União, a constatação da aplicabilidade dessa lei não significa que esse órgão jurisdicional possa ser obrigado a conceder a amnistia sem aguardar a resposta do Tribunal de Justiça às questões prejudiciais que lhe submeteu. Uma vez que, enquanto se aguarda a resposta

do Tribunal de Justiça ao pedido de decisão prejudicial, a instância é suspensa em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, a obrigação de levantar as medidas provisórias nesta fase do processo violaria as obrigações decorrentes do artigo 267.º TFUE.

138 A este respeito, importa recordar que a plena eficácia do direito da União exige, segundo jurisprudência constante, que o juiz a quem foi submetido um litígio regulado por esse direito possa conceder medidas provisórias a fim de garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a proferir. Com efeito, se o órgão jurisdicional nacional que suspende a instância até que o Tribunal de Justiça responda à sua questão prejudicial não pudesse conceder medidas provisórias até proferir a sua decisão na sequência da resposta do Tribunal de Justiça, o efeito útil do sistema instituído pelo artigo 267.º TFUE seria reduzido [Acórdão de 6 de outubro de 2021, W.Ż. (Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal — Nomeação), C-487/19, EU:C:2021:798, n.º 142 e jurisprudência aí referida].

139 Daqui decorre que, sempre que o considere necessário, o órgão jurisdicional nacional deve poder adotar ou, se for caso disso, manter medidas cautelares até proferir a sua decisão na sequência da resposta do Tribunal de Justiça ao seu pedido de decisão prejudicial.

140 Nas suas observações escritas, o Governo Espanhol sustentou que o artigo 8.º, n.º 3, o artigo 10.º e o artigo 13.º, n.º 3, da LOA se prestam a uma interpretação conforme com o artigo 267.º TFUE, pelo que, quando é efetuado um reenvio prejudicial, o processo pode ser suspenso e as medidas cautelares mantidas enquanto a suspensão e essas medidas forem necessárias para garantir o efeito útil da resposta do Tribunal de Justiça.

141 Na hipótese de tal interpretação ser excluída, importa recordar que uma disposição de direito nacional que impeça a aplicação do processo previsto no artigo 267.º TFUE deve ser afastada sem que o órgão jurisdicional em causa tenha de pedir ou de esperar a sua revogação prévia por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional [Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 141 e jurisprudência aí referida].

142 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à sexta e oitava questões que o artigo 267.º TFUE e o artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem às disposições de uma lei nacional de amnistia que impuserem aos órgãos jurisdicionais nacionais a adoção de uma decisão de extinção da responsabilidade financeira e o levantamento das medidas cautelares decretadas numa fase anterior do processo no prazo máximo de dois meses, mesmo que o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial, ainda não tenha proferido a sua decisão.

Quanto à terceira a quinta questões

143 Com a terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter uma interpretação do artigo 325.º TFUE e do Regulamento n.º 2988/95, lidos em conjugação, por um lado, com o artigo 47.º da Carta e o artigo 6.º da CEDH e, por outro, com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. No entanto, resulta da resposta à primeira, segunda e sétima questões que o órgão jurisdicional de reenvio não será chamado a

aplicar nem este artigo 325.º nem este regulamento à situação em causa no processo principal, pelo que não é necessária uma resposta à terceira e quarta questões para permitir ao órgão jurisdicional de reenvio pronunciar-se e que estas questões são, portanto, inadmissíveis.

144 Quanto aos artigos 20.º e 21.º da Carta, visados pela quinta questão, importa recordar que, no âmbito de um reenvio prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça só pode interpretar o direito da União nos limites das competências que lhe são atribuídas (Acórdão de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

145 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 apenas quando aplicam o direito da União, confirmando esta disposição a jurisprudência constante segundo a qual os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União se destinam a ser aplicados em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora delas (Acórdão de 11 de julho de 2024, Hann-Invest e o., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

146 No caso em apreço, como resulta da resposta à primeira questão, o litígio no processo principal não tem por objeto a aplicação de uma disposição do direito da União, pelo que o Tribunal de Justiça não é competente para se pronunciar sobre a interpretação dos artigos 20.º e 21.º da Carta pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

147 Nestas condições, não há que responder à terceira a quinta questões.

Quanto às despesas

148 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, 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 (Grande Secção) declara:

1) O artigo 325.º, n.º 1, TFUE

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a uma regulamentação nacional que amnistia os atos geradores de responsabilidade financeira, praticados no contexto de atividades políticas destinadas a alcançar a independência de uma parte do território nacional de um Estado-Membro, relativos a fundos que não provêm do orçamento da União Europeia e que não se destinam a este, pelo facto de que essa independência poderia conduzir a uma redução dos recursos próprios da União a título da contribuição desse Estado-Membro baseada no rendimento nacional bruto.

2) O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a disposições processuais de uma lei nacional de amnistia que, apenas no âmbito de aplicação concretamente delimitado dessa lei, impõem aos órgãos jurisdicionais nacionais a adoção de uma decisão de extinção da responsabilidade, que implica a eventual aplicação do artigo 325.º TFUE, no prazo máximo de dois meses, sem apreciação dos fundamentos e das provas ilibatórias e sem ouvir todas as partes no processo, não podendo tais disposições criar problemas de alcance tal que apresentem um caráter sistémico suscetível de comprometer o bom funcionamento do sistema judicial nacional nos domínios abrangidos pelo direito da União.

3) **O artigo 267.º TFUE e o artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia**

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem às disposições de uma lei nacional de amnistia que impuserem aos órgãos jurisdicionais nacionais a adoção de uma decisão de extinção da responsabilidade financeira e o levantamento das medidas cautelares decretadas numa fase anterior do processo no prazo máximo de dois meses, mesmo que o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial, ainda não tenha proferido a sua decisão.

Assinaturas