



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

PRIIT PIKAMÄE

apresentadas em 4 de outubro de 2024¹

Processos apensos C-313/23, C-316/23 e C-332/23

Inspektorat kam Visshia sadeben savet

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia, Bulgária)]

«Reenvio prejudicial — Artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE — Serviço de Inspeção competente para propor a abertura de um processo disciplinar contra juízes e procuradores — Manutenção das funções dos membros do Serviço de Inspeção além da duração legal do seu mandato — Proteção das pessoas singulares no que respeita ao tratamento de dados pessoais — Regulamento (UE) 2016/679 — Conceito de “responsável pelo tratamento” — Determinação das finalidades e meios do tratamento pelo direito nacional — Segurança dos dados pessoais — Autoridade judiciária que autoriza o Serviço de Inspeção a aceder aos dados pessoais relativos aos saldos das contas bancárias dos juízes e procuradores e das suas famílias»

I. Introdução

1. O presente processo dá oportunidade ao Tribunal de Justiça de se pronunciar pela primeira vez a respeito da compatibilidade com o artigo 19.º TUE de uma legislação nacional que autoriza os membros de um Serviço de Inspeção da magistratura, com competência em processos disciplinares contra juízes e procuradores, a continuarem a exercer as suas funções, de facto e por um período indeterminado, além da duração legal do respetivo mandato.

2. Assim sendo, o Tribunal de Justiça poderá prosseguir a sua tarefa interpretativa do Regulamento (UE) 2016/679², detalhando, por um lado, a sua jurisprudência a respeito da designação do responsável pelo tratamento de dados pessoais pelo direito nacional e, por outro, o objetivo da ação judicial prevista no artigo 79.º, n.º 1, deste regulamento.

¹ Língua original: francês.

² Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1; a seguir «RGPD»).

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

3. São aplicáveis no presente processo o artigo 19.º TUE, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e os artigos 4.º, 5.º, 32.º, 33.º e 79.º do RGPD.

B. *Direito búlgaro*

1. *Constituição búlgara*

4. O artigo 117.º, n.º 2, da Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituição da República da Bulgária, a seguir «Constituição búlgara»), na versão aplicável aos factos no processo principal, dispõe:

«O poder judicial é independente. No desempenho das suas funções, os juízes, os jurados, os procuradores e os juízes de instrução só estão sujeitos à lei.»

5. O artigo 132.º-a desta Constituição, na versão aplicável aos factos no processo principal, enuncia:

«(1) É criado no Conselho Superior da Magistratura um Serviço de Inspeção. Esse serviço é composto por um Inspetor-Geral e por dez Inspetores.

(2) O Inspetor-Geral é eleito pelo Parlamento por maioria de dois terços dos seus membros, por um período de cinco anos.

(3) Os Inspetores são eleitos pelo Parlamento por um período de quatro anos, de acordo com o procedimento previsto no n.º 2.

(4) O Inspetor-Geral e os Inspetores podem ser reeleitos, mas não por dois mandatos sucessivos.

[...]

(6) O Serviço de Inspeção examina a atividade das autoridades que compõem o poder judicial, sem prejuízo da independência dos juízes, dos jurados, dos procuradores e dos juízes de instrução no exercício das suas funções. O Serviço de Inspeção efetua controlos relativos à integridade e aos conflitos de interesses dos juízes, dos procuradores e dos juízes de instrução, às suas declarações de património e à identificação de condutas que afetem a reputação do poder judicial e que constituam uma violação da independência dos juízes, dos procuradores e dos juízes de instrução. O Inspetor-Geral e os Inspetores são independentes e só estão sujeitos à lei no exercício das suas funções.

(7) O Serviço de Inspeção intervém oficiosamente, por iniciativa dos cidadãos, das pessoas coletivas e dos organismos do Estado, incluindo os juízes, os procuradores e os juízes de instrução.

[...]

(10) As condições e o procedimento aplicáveis à eleição e à destituição do Inspetor-Geral e dos Inspectores, bem como a organização e o funcionamento do serviço de inspeção são estabelecidos por lei.»

2. *Lei relativa ao Poder Judicial*

6. O artigo 46.º da Zakon za sadebnata vlast (Lei relativa ao Poder Judicial) (DV n.º 64, de 7 de agosto de 2007) está redigido nos seguintes termos:

«O Parlamento elege o Inspetor-Geral e cada um dos Inspectores individualmente, por maioria de dois terços dos deputados.»

7. O artigo 54.º desta lei prevê:

«(1) Serviço de Inspeção

[...]

2. fiscaliza a organização da instauração e da tramitação dos processos judiciais, da acusação e do inquérito pelo Ministério Público, bem como o encerramento dos processos nos prazos fixados;

[...]

6. propõe sanções disciplinares contra os juízes, os procuradores, os juízes de instrução e os responsáveis administrativos do poder judicial;

7. emite alertas, elabora propostas e relatórios destinados a outras autoridades públicas, incluindo as autoridades judiciais;

8. efetua controlos relativos à integridade e a conflitos de interesses dos juízes, dos procuradores e dos juízes de instrução, relativos às suas declarações de património e à identificação de condutas que afetem a reputação do poder judicial, bem como relativos a condutas constitutivas de uma violação da independência dos juízes, dos procuradores e dos juízes de instrução;

[...]

15. controla o tratamento de dados pessoais nos casos previstos no artigo 17.º, n.º 1, da Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais.

(2) Para assegurar o controlo previsto no n.º 1, ponto 15, o Serviço de Inspeção executa as tarefas e exerce os poderes previstos pela Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais.

[...]»

8. O artigo 175.º-a da referida lei enuncia, no seu n.º 1:

«Os juízes, os procuradores e os juízes de instrução devem apresentar ao [Serviço de Inspeção] as seguintes declarações:

1. uma declaração de património e de interesses em duas partes;
2. uma declaração de alteração das circunstâncias em relação à declaração prevista no ponto 1, da parte relativa aos interesses referidos no artigo 175.º-b, n.º 1, pontos 11 a 13, e relativa à origem dos fundos em caso de reembolso antecipado de dívidas e empréstimos

[...]»

9. O artigo 175.º-b, n.º 4, da mesma lei tem a seguinte redação:

«Os juízes, os procuradores e os juízes de instrução declaram o património e os rendimentos do respetivo cônjuge, ou das pessoas com quem vivam em união de facto, e dos seus filhos menores.»

10. O artigo 175.º-e da mesma lei dispõe:

«(1) Nos seis meses seguintes ao termo do prazo de apresentação da declaração, o [Serviço de Inspeção] confirma a veracidade dos factos declarados.

[...]

(6) O [Serviço de Inspeção] pode obter informações junto dos sistemas de informação referidos nos artigos 56.º e 56.º-A da Lei relativa às Instituições de Crédito. O Inspetor-Geral e os Inspectores do [Serviço de Inspeção] podem pedir o levantamento do sigilo bancário ao Rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância) em cuja jurisdição o titular dos dados tem o seu domicílio, exceto se tiver sido prestado consentimento em conformidade com o artigo 62.º, n.º 5, ponto 1, da Lei relativa às Instituições de Crédito. O consentimento é prestado ao [Serviço de Inspeção], por escrito, com dispensa de reconhecimento notarial da assinatura, em formulário aprovado pelo Inspetor-Geral.»

3. *Lei relativa às Instituições de Crédito*

11. A Zakon za kreditnite institutsii (Lei relativa às Instituições de Crédito) (DV n.º 59, de 21 de julho de 2006) prevê, no seu artigo 62.º, na versão aplicável aos factos no processo principal:

«(1) Os empregados bancários, os membros dos órgãos de gestão e de supervisão dos bancos, os agentes do Banco Central da Bulgária (BNB), os empregados e os membros do conselho de administração do Fundo de Garantia de Depósitos, os liquidatários, os administradores provisórios e os administradores de insolvência, bem como todos os que prestem serviço a um banco, estão proibidos de divulgar ou utilizar em seu proveito pessoal ou em proveito dos seus familiares informações que constituam sigilo bancário.

(2) O sigilo bancário abrange os factos e circunstâncias que afetam os saldos e as operações das contas e depósitos dos clientes do banco.

[...]

(5) Exceto em relação ao BNB e para os efeitos e nas condições do artigo 56.º, o banco só pode prestar as informações previstas no n.º 2 relativas a clientes individuais:

1. com o respetivo consentimento;

2. ao abrigo de uma decisão de um órgão jurisdicional, tomada em conformidade com os n.ºs 6 e 7;

[...]

(6) O órgão jurisdicional pode igualmente ordenar a divulgação das informações referidas no n.º 2, a pedido:

[...]

12. do Inspetor-Geral ou de um Inspetor do [Serviço de Inspeção].

(7) O Rayonen sad [Tribunal de Primeira Instância] decide em conferência, e mediante decisão fundamentada, do pedido referido no n.º 6, no prazo máximo de 24 horas a contar da sua receção, especificando o período a que se referem as informações previstas no n.º 1. Esta decisão não é suscetível de recurso.

[...]»

4. *Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais*

12. O artigo 17.º do Zakon za zashtita na lichnite danni (Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais) (DV n.º 1, 4 de janeiro de 2002) prevê:

«(1) O [Serviço de Inspeção] assegura o controlo e o respeito do [RGPD], da presente lei e dos atos em matéria de proteção de dados pessoais no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais:

1. pela jurisdição no exercício das suas funções de autoridade do poder judicial, e

2. pelo Ministério Público e as autoridades de investigação no exercício das suas funções de autoridades judiciais para efeitos de prevenção, deteção, instrução ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais.

[...]»

13. O artigo 39.º, n.º 1, desta lei é redigido nos seguintes termos:

«Em caso de violação dos seus direitos ao abrigo do [RGPD] e da presente lei, o titular dos dados pode impugnar os atos e condutas do responsável pelo tratamento e do subcontratante perante um órgão jurisdicional nos termos do processo previsto pelo Código de Processo Administrativo.»

III. Factos na origem do litígio, processo principal e questões prejudiciais

14. A Inspektorat kam Visshia sadeben savet (Serviço de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, Bulgária, a seguir «Serviço de Inspeção») apresentou, em 15 de maio de 2023, no Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia, Bulgária), um pedido de levantamento do sigilo bancário relativo ao património de vários juízes e procuradores e dos seus familiares.

15. O órgão jurisdicional de reenvio considera que há que verificar, em primeiro lugar, se o Serviço de Inspeção tem competência para lhe apresentar um pedido de levantamento do sigilo bancário. A este respeito, indica que esta autoridade, que foi criada por uma alteração à Constituição búlgara em 2007, é composta por um Inspetor-Geral da magistratura e por dez Inspetores, que são eleitos pelo Parlamento Búlgaro por um período de cinco e quatro anos, respetivamente. No presente caso, os mandatos do Inspetor-Geral e de todos os Inspetores terminaram em 2020, não tendo o Parlamento procedido à escolha de novos membros.

16. Este órgão jurisdicional indica que, por Acórdão de 27 de setembro de 2022, o Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional, Bulgária) decidiu que, quando o mandato dos membros do Serviço de Inspeção termina, estes não cessam a sua atividade até que sejam eleitos novos membros. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, à luz do direito da União, a prorrogação dos mandatos desses membros é suscetível de afetar a independência daquela autoridade, uma vez que a mesma está habilitada a instaurar processos disciplinares contra juízes. Se assim for, este órgão jurisdicional pretende saber quais os critérios que permitem determinar se essa prorrogação é admissível.

17. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao papel e obrigações dos órgãos jurisdicionais nacionais que autorizam o acesso do Serviço de Inspeção aos dados pessoais dos juízes e procuradores.

18. Quanto a este ponto, este órgão jurisdicional refere que, em 2019, foram publicados no sítio Internet do Serviço de Inspeção dados pessoais relativos ao endereço de vários juízes e procuradores e à identidade dos seus familiares. Tendo constatado que estes dados tinham sido divulgados de forma ilegal, a Komisia za zashtita na lichnite danni (Comissão de Proteção de Dados Pessoais, Bulgária) aplicou uma coima ao Serviço de Inspeção.

19. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, admitindo a aplicabilidade do RGPD, ele próprio deve ser qualificado de responsável pelo tratamento, na aceção do artigo 4.º, ponto 7, deste regulamento. Mais especificamente, este órgão jurisdicional observa que, segundo a interpretação do direito nacional que prevalece na Bulgária, o seu controlo limita-se a verificar se as pessoas em relação às quais é pedido o levantamento do sigilo bancário estão sujeitas à obrigação de declaração prevista pela Lei relativa ao Poder Judicial. Sublinha que, se a qualificação de responsável pelo tratamento for aplicável ao órgão jurisdicional a quem esse pedido foi apresentado, este deve assegurar a segurança dos dados ao abrigo dos artigos 32.º a 34.º do RGPD.

20. Por outro lado, o referido órgão jurisdicional pretende saber se uma autoridade judicial, que concede a uma entidade pública o acesso a dados abrangidos pelo sigilo bancário, pode ser considerada uma autoridade de controlo, na aceção do artigo 51.º do RGPD.

21. Por último, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, há que determinar se, antes de autorizar o acesso aos dados, o poder judicial deve assegurar-se de que as medidas tomadas pelo Serviço de Inspeção são suficientes para garantir um tratamento dos dados conforme à lei. Este órgão jurisdicional pretende saber, nomeadamente, se, independentemente de ser qualificado de responsável pelo tratamento ou de autoridade de controlo, é obrigado a proceder oficiosamente a esses controlos a fim de garantir o direito a uma tutela jurisdicional efetiva previsto no artigo 79.º do RGPD.

22. Nestas circunstâncias, o Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 47.º, segundo parágrafo, da [Carta], deve ser interpretado no sentido de que: constitui, por si só ou em determinadas circunstâncias, uma violação do dever dos Estados-Membros de garantirem vias de recurso efetivas para uma fiscalização jurisdicional independente o facto de as funções de uma autoridade, que pode impor sanções disciplinares aos juízes e que tem poderes para recolher dados relativos ao seu património, serem prolongadas indefinidamente após o termo do mandato dessa autoridade, conforme previsto na Constituição? Se essa extensão desses poderes for admissível, quais as condições?
- 2) O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do [RGPD] deve ser interpretado no sentido de que o levantamento do sigilo bancário para efeitos de fiscalização do património dos juízes e procuradores, que é posteriormente tornado público, é uma atividade que não está sujeita à aplicação do direito da [União]? A resposta é diferente se essa atividade incluir também a divulgação de dados relativos aos familiares dos juízes e procuradores que não são, eles próprios, juízes nem procuradores?
- 3) Em caso de resposta à segunda questão no sentido de que o direito da União Europeia é aplicável, deve o artigo 4.º, ponto 7, do [RGPD] ser interpretado no sentido de que: uma autoridade [judiciária], que autoriza outra autoridade pública a aceder a dados relativos aos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos membros das suas famílias, determina as finalidades ou os meios de tratamento de dados pessoais e é, por conseguinte, “responsável pelo tratamento” de dados pessoais?
- 4) Em caso de resposta à segunda questão no sentido de que o direito da União Europeia é aplicável e em caso de resposta negativa à terceira questão: deve o artigo 51.º do RGPD ser interpretado no sentido de que: uma autoridade [judiciária], que autoriza outra autoridade pública a aceder a dados relativos aos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos membros das suas famílias, é responsável pela fiscalização [da aplicação] do [RGPD] e, por conseguinte, deve ser qualificada como “autoridade de controlo” relativamente a esses dados?
- 5) Em caso de resposta à segunda questão no sentido de que o direito da União Europeia é aplicável e em caso de resposta afirmativa à terceira ou à quarta questões: deve o artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do [RGPD], ou o artigo 57.º, n.º 1, alínea a), ser interpretado no sentido de que: uma autoridade [judiciária], que autoriza outra autoridade pública a aceder a dados relativos aos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos membros das suas famílias, é obrigada, perante dados relativos a uma violação da proteção de dados pessoais cometida no passado pela autoridade à qual esses acesso deve ser concedido, a obter informações sobre as medidas adotadas para proteger os dados e ter em conta a adequação dessas medidas ao decidir sobre a autorização de acesso?

6. Em caso de resposta à segunda questão no sentido de que o direito da União Europeia é aplicável e independentemente das respostas à terceira ou à quarta questões, deve o artigo 79.º, n.º 1, do [RGPD], em conjugação com o artigo 47.º da [Carta], ser interpretado no sentido de que: quando o direito nacional de um Estado-Membro prevê que determinadas categorias de dados só podem ser divulgadas mediante autorização de um órgão jurisdicional, o órgão jurisdicional competente para o efeito deve conceder oficiosamente proteção jurisdicional às pessoas cujos dados são divulgados, exigindo à autoridade que solicitou o acesso aos dados e que sabe ter cometido violações da proteção dos dados pessoais no passado que forneça informações sobre as medidas adotadas ao abrigo do artigo 33.º, n.º 3, alínea d), do [RGPD] e a sua aplicação efetiva?»

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

23. O Serviço de Inspeção, os Governos Búlgaro e Polaco, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas.

V. Análise

24. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centram-se na primeira, terceira e sexta questões prejudiciais.

A. Quanto à primeira questão prejudicial

25. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação ou a uma prática nacional que autoriza a prossecução da atividade dos membros do Serviço de Inspeção, competentes em matéria de processos disciplinares contra juízes e procuradores, além da duração legal do seu mandato. Nas suas observações escritas, o Governo Búlgaro e o Governo Polaco, bem como o Serviço de Inspeção, concluíram pela incompetência do Tribunal de Justiça para conhecer desta questão e pela inadmissibilidade da mesma. Além disso, importa recordar que, conforme jurisprudência constante, cabe ao próprio Tribunal de Justiça examinar as condições em que o pedido lhe é submetido pelo juiz nacional, com vista a verificar a sua própria competência ou a admissibilidade do pedido que lhe é submetido³.

1. Quanto à competência

26. Segundo jurisprudência assente, o Tribunal de Justiça não é competente para responder a uma questão submetida a título prejudicial quando é manifesto que a disposição do direito da União submetida à interpretação do Tribunal de Justiça não pode ser aplicada⁴. Quando uma situação jurídica não é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça não tem competência para dela conhecer e as disposições da Carta eventualmente invocadas não podem, só por si, fundamentar essa competência⁵.

³ Acórdão de 22 de março de 2022, Prokurator Generalny (Secção Disciplinar do Supremo Tribunal — Nomeação) (C-508/19, EU:C:2022:201, n.º 59).

⁴ Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, n.º 123).

⁵ Despacho de 18 de abril de 2023, Vantage Logistics (C-200/22, EU:C:2023:337, n.º 27).

27. Em primeiro lugar, quanto à aplicação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, recorde-se que, nos termos desta disposição, 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 procedimentos que permitam assegurar uma fiscalização jurisdicional efetiva nos referidos domínios. Da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta que, no que respeita ao âmbito de aplicação do artigo 19, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, a referida disposição visa garantir uma tutela jurisdicional efetiva nos «domínios abrangidos pelo direito da União», independentemente da situação em que os Estados-Membros apliquem esse direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta⁶.

28. O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE é nomeadamente aplicável a todas as instâncias nacionais que, enquanto órgãos jurisdicionais nacionais, possam decidir questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União e que, portanto, sejam enquadráveis nos domínios abrangidos pelo direito da União. Ora, parece ser esse o caso do órgão jurisdicional de reenvio, que, na sua qualidade de tribunal comum búlgaro, pode ser chamado a decidir questões relacionadas com a aplicação ou com a interpretação do direito da União e que, enquanto «órgão jurisdicional» na aceção definida por este direito, se insere no sistema búlgaro de vias de recurso nos «domínios abrangidos pelo direito da União», na aceção do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, devendo pois satisfazer as exigências da tutela jurisdicional efetiva. Por outro lado, há que recordar que, como salienta o Governo Polaco, embora a organização judiciária seja, em princípio, da competência dos Estados-Membros, estes devem, no exercício dessa competência, respeitar as obrigações que resultam do direito da União, em especial, do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE⁷.

29. Dos pedidos de decisão prejudicial decorre que alguns membros do Serviço de Inspeção, cujo mandato terminara há vários anos, apresentaram no órgão jurisdicional de reenvio um pedido de autorização de levantamento do sigilo bancário quanto aos dados relativos às contas bancárias de vários juízes e procuradores e de membros das suas famílias. Este órgão jurisdicional considera que, tendo em conta as missões e competências deste órgão em matéria disciplinar, essa situação, cuja regularidade foi confirmada pelo *Konstitutsionen sad* (Tribunal Constitucional), pode suscitar interrogações em face da exigência de independência do sistema judicial dos Estados-Membros imposta pelo direito da União, circunstância que justifica as questões submetidas ao Tribunal de Justiça. Ora, o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE é aplicável em processos nos quais se suscite a questão da conformidade com o direito da União de legislações ou práticas nacionais que podem afetar a independência dos juízes. Há que sublinhar, a este respeito, que, por força do artigo acima mencionado, incumbe a todos os Estados-Membros assegurar que o regime disciplinar aplicável aos juízes dos órgãos jurisdicionais nacionais, que

⁶ Acórdão de 26 de março de 2020, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny* (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.ºs 32 e 33).

⁷ V., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 2020, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny* (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.ºs 34 a 36). Devo referir que em vários acórdãos recentes, em que se suscita a questão da competência do Tribunal de Justiça para responder a uma questão relativa ao artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [Acórdãos de 9 de janeiro de 2024, *G. e o. (Nomeação dos juízes de direito comum na Polónia)* (C-181/21 e C-269/21, EU:C:2024:1, n.º 57); de 11 de abril de 2024, *Sapira e o.* (C-114/23, C-115/23, C-132/23 e C-160/23, EU:C:2024:290, n.º 26); e de 18 de abril de 2024, *OT e o. (Extinção de um Tribunal)* (C-634/22, EU:C:2024:340, n.º 24)], foi dada uma resposta afirmativa a essa questão apenas com fundamento num último ponto relativo à organização da justiça, sem que tivesse sido referido o âmbito de aplicação desta disposição e sob condição de a instância nacional em causa no processo poder pronunciar-se, enquanto órgão jurisdicional, sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União e, assim, relacionadas com os domínios abrangidos por este direito [Acórdão de 24 de junho de 2019, *Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal)* (C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 51)].

façam parte do seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União, respeita o princípio da independência dos juízes prevendo, nomeadamente, a intervenção de instâncias que satisfaçam elas próprias as garantias inerentes à tutela jurisdicional efetiva⁸.

30. Saliento que o Serviço de Inspeção alega que, contrariamente ao que é indicado pelo órgão jurisdicional de reenvio, os dados relativos às contas bancárias dos juízes e procuradores em causa, que são objeto do processo principal, não são utilizados no âmbito dos seus poderes de denúncia para efeitos da responsabilidade disciplinar dos referidos juízes e procuradores e que não tem poder para aplicar sanções disciplinares, mas apenas para instaurar processos dessa natureza, sendo que esta última observação também é formulada pelo Governo Búlgaro e pela Comissão. A este respeito, recorde-se que, no quadro da repartição das competências entre os tribunais da União e os tribunais nacionais, incumbe ao Tribunal de Justiça tomar em consideração o contexto factual e legislativo em que se inserem as questões prejudiciais, tal como definido nas decisões de reenvio. Assim, o exame de um pedido de decisão prejudicial não pode ser realizado à luz da interpretação do direito nacional invocada por uma parte no processo principal ou pelo Governo de um Estado-Membro⁹.

31. Não obstante, é facto assente que as decisões de reenvio apresentam uma contradição intrínseca, apenas neste ponto, quanto ao alcance das competências do Serviço de Inspeção no domínio dos processos disciplinares contra os magistrados. Assim, embora o Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia) evoque, na primeira questão prejudicial, o poder do Serviço de Inspeção de aplicar sanções disciplinares contra os juízes, também cita o artigo 54.º, n.º 1, pontos 5 e 6, da Lei relativa ao Poder Judicial, nos termos do qual, em caso de infração, o Serviço de Inspeção «alerta» o órgão colegial competente do Conselho Superior da Magistratura (a seguir «CSM») e «propõe» essas sanções, sendo que também menciona o seu «poder de denúncia em matéria disciplinar»¹⁰, competência efetivamente descrita por esse órgão e pelo Governo Búlgaro nas suas respetivas observações. Pode, por conseguinte, concluir-se com certeza que o Serviço de Inspeção tem competência em matéria de processos disciplinares contra juízes e procuradores búlgaros, a saber, e pelo menos, a de propor a abertura de um processo disciplinar por factos constatados aquando dos controlos a que procedeu, devendo o Tribunal de Justiça, por outro lado, ater-se ao conteúdo das decisões de reenvio no que diz respeito às possíveis consequências disciplinares¹¹ da verificação dos dados bancários obtidos após o levantamento do sigilo bancário¹².

⁸ V., neste sentido, Acórdãos de 20 de abril de 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 39), e de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes) (C-791/19, EU:C:2021:596, n.ºs 80 e 164).

⁹ V., neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, n.º 38), e de 8 de maio de 2024, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” (Associação de magistrados) (C-53/23, EU:C:2024:388, n.º 31).

¹⁰ V. n.ºs 20 e 48 da decisão de reenvio no processo C-332/23.

¹¹ No relatório da Comissão sobre o Estado de direito na Bulgária datado de 5 de julho de 2023, é mencionado que, dos doze controlos de integridade efetuados pela Inspeção em 2022, três deram origem a um «processo disciplinar».

¹² De qualquer modo e segundo as próprias indicações do Serviço de Inspeção, a verificação das declarações de património dos juízes insere-se na política de luta contra a corrupção, tendo a recolha dos dados bancários a finalidade de proceder a um controlo de conformidade entre os bens declarados pelos juízes e procuradores e os elementos inscritos, declarados e certificados nos registos públicos. Segundo o artigo 3.º da Zakon za protivodeystvie na koruptsiata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushestvo (Lei relativa à Luta contra a Corrupção e ao Confisco de Bens Adquiridos Ilegalmente) (DV n.º 7 de 19 de janeiro de 2018, na última redação que lhe foi dada no DV n.º 104 de 30 de dezembro de 2022), esta luta é efetuada, nomeadamente, pela declaração de bens e interesses, pelo controlo desta, pela constatação de um conflito de interesses e pela aplicação de «sanções», bem como pela publicação dos nomes das pessoas que não apresentaram declaração ou cujas declarações foram consideradas incompletas e dos nomes das pessoas em relação às quais foi verificada a existência de um conflito de interesses. Admitindo-se que as omissões eventualmente constatadas relativamente à declaração de interesses não são suscetíveis de constituir faltas disciplinares contra os juízes e procuradores em causa, como afirma o Serviço de Inspeção, a aplicação dessas regras pode ter um impacto significativo tanto na progressão da carreira dos juízes como nas suas condições de vida, o que justifica a aplicação, *mutatis mutandis*, do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE do qual decorre a exigência de independência dos juízes [v., por analogia, Acórdão de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes) (C-204/21, EU:C:2023:442, n.ºs 95, 96 e 97)].

32. Em segundo lugar, quanto ao artigo 47.º da Carta, importa sublinhar que o reconhecimento do direito à ação, num determinado caso, pressupõe que a pessoa que o invoca se baseie em direitos ou liberdades garantidos pelo direito da União ou que essa pessoa seja objeto de procedimentos que constituem uma aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Ora, é ponto assente que o processo principal, por um lado, não tem natureza contraditória, no sentido de que as pessoas cujos dados são objeto do pedido de autorização de acesso não intervêm nele e não podem, assim, invocar a violação de qualquer direito, e de que, por outro, não corresponde a nenhum procedimento instaurado contra essas pessoas que constitua uma aplicação do direito da União. Nestas condições, o artigo 47.º da Carta não é, enquanto tal, aplicável ao processo principal. No entanto, uma vez que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE impõe a todos os Estados-Membros que estabeleçam as vias de recurso necessárias para assegurar, nos domínios abrangidos pelo direito da União, uma tutela jurisdicional efetiva, na aceção, nomeadamente, do artigo 47.º da Carta, esta última disposição deve ser devidamente tomada em consideração para efeitos da interpretação desse artigo¹³.

2. Quanto à admissibilidade

33. Há que referir que, contrariamente ao alegado pelo Serviço de Inspeção, no presente caso são respeitadas as exigências do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, nomeadamente as previstas na alínea c) deste artigo. Com efeito, as decisões de reenvio incluem indicações suficientes para permitir ao Tribunal de Justiça compreender as razões pelas quais o órgão jurisdicional de reenvio solicita uma interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e do artigo 47.º da Carta para efeitos do litígio no processo principal. Com a sua primeira questão, este órgão jurisdicional pretende, em substância, saber se essas disposições se opõem a uma legislação nacional de nível constitucional, conforme interpretada pelo *Konstitutsionen sad* (Tribunal Constitucional), por força da qual os membros do Serviço de Inspeção são mantidos em funções para lá do período de duração legal do seu mandato. Ao colocar esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ser esclarecido sobre um problema de natureza processual que tem de decidir *in limine litis*, uma vez que o mesmo diz respeito à regularidade da apresentação do pedido de que foi chamado a conhecer por uma instância que atua fora do quadro jurídico que define o seu funcionamento e que, por conseguinte, diz respeito à própria competência do órgão jurisdicional para conhecer do pedido apresentado pela referida instância. Ora, conforme resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, questões prejudiciais que visam permitir a um órgão jurisdicional de reenvio resolver, *in limine litis*, dificuldades de ordem processual como as relativas à sua própria competência para conhecer de um processo nele pendente ou, ainda, aos efeitos jurídicos que devem ou não ser reconhecidos a uma decisão jurisdicional que potencialmente obsta ao prosseguimento da apreciação desse processo pelo referido órgão jurisdicional, são admissíveis por força do artigo 267.º TFUE¹⁴.

34. Não deixa de ser verdade que a necessidade, na aceção do artigo 267.º TFUE, da interpretação prejudicial solicitada ao Tribunal de Justiça implica que o órgão jurisdicional de reenvio possa retirar as consequências dessa interpretação apreciando, à luz desta, a legalidade da submissão do processo de que foi chamado a conhecer e, sendo caso disso, declarando essa submissão irregular. No presente caso, embora não resulte das decisões de reenvio que, ao abrigo das normas de direito nacional, o órgão jurisdicional possa atuar dessa forma, o teor das observações do Governo

¹³ V., neste sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99, n.ºs 34 a 37).

¹⁴ Acórdão de 13 de julho de 2023, YP e o. (Levantamento da imunidade e suspensão de um juiz) (C-615/20 e C-671/20, EU:C:2023:562, n.º 47 e jurisprudência referida).

Búlgaro sugere que esse poderia ser caso. Com efeito, é aí especificado que, no âmbito do controlo que lhe cabe efetuar por força da Lei relativa às Instituições de Crédito, o tribunal competente deve verificar que o pedido de levantamento do sigilo bancário emana de uma autoridade pública ou de um organismo público habilitado para o efeito e, por conseguinte, no processo principal, se o pedido provém do Inspetor-Geral ou dos Inspectores do Serviço de Inspeção do CSM. Tal esclarecimento sobre a natureza das atribuições do órgão jurisdicional competente é suscetível de confirmar que este último pode tomar em consideração a eventual resposta do Tribunal de Justiça à sua primeira questão prejudicial e que a interpretação das disposições do direito da União aí solicitada responde a uma necessidade objetiva relacionada com uma decisão que o órgão jurisdicional de reenvio pode tomar no processo principal¹⁵.

3. Quanto ao mérito

a) Considerações preliminares

35. Conforme decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a exigência de independência dos órgãos jurisdicionais que resulta do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE impõe que as normas que regem o regime disciplinar dos juízes prevejam as garantias necessárias para evitar qualquer risco de que esse regime seja usado como sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais. A este respeito, a previsão de normas que definam, designadamente, tanto os comportamentos constitutivos de infrações disciplinares como as sanções concretamente aplicáveis, que prevejam a intervenção de uma instância independente em conformidade com um processo que garanta plenamente os direitos consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta, designadamente os direitos de defesa, e que consagrem a possibilidade de impugnar judicialmente as decisões dos órgãos disciplinares, constitui um conjunto de garantias essenciais para a preservação da independência do poder judicial. Além disso, uma vez que a perspetiva de abertura de um inquérito disciplinar é, enquanto tal, suscetível de exercer pressão sobre aqueles que têm a missão de julgar, é essencial que o órgão competente para conduzir os inquéritos e exercer o poder disciplinar, incluindo para propor a instauração de um processo dessa natureza, atue de maneira objetiva e imparcial no exercício das suas funções e que, para esse efeito, esteja ao abrigo de qualquer influência externa¹⁶.

36. No presente caso, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade com o princípio da independência dos juízes, consagrado no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, das regras e da prática nacionais que autorizam os membros do Serviço de Inspeção a continuarem em atividade para lá da duração legal do seu mandato prevista pela Constituição e isto atendendo ao alcance das funções e das competências deste órgão. Conforme decorre dos pedidos de decisão prejudicial, este órgão jurisdicional interroga-se a respeito do risco, nessa situação, de uma influência externa sobre as atividades do Serviço de Inspeção ou de uma pressão desta sobre o poder judicial.

37. À semelhança da prorrogação do exercício de funções judiciais para lá da idade normal de aposentação¹⁷, considero que é apenas aos Estados-Membros que cabe decidir se autorizam ou não uma prorrogação dos mandatos já terminados dos membros de um órgão constitucional encarregado de controlar a atividade do poder judicial, de apreciar a integridade dos juízes e

¹⁵ V., neste sentido, Acórdão de 9 de janeiro de 2024, G. e o. (Nomeação dos juízes de direito comum na Polónia) (C-181/21 e C-269/21, EU:C:2024:1, n.ºs 69 a 72).

¹⁶ V., neste sentido, Acórdão de 11 de maio de 2023, Inspectia Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, n.ºs 48 e 49).

¹⁷ Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 110).

procuradores e os seus eventuais conflitos de interesses e, se for caso disso, de propor ao CSM a instauração de processos disciplinares contra aqueles. No entanto, na escolha do respetivo modelo constitucional, os Estados-Membros são obrigados a respeitar, nomeadamente, a exigência de independência dos órgãos jurisdicionais que decorre do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Estes devem assim evitar qualquer retrocesso, à luz do princípio do Estado de direito, da sua legislação em matéria de organização da justiça, abstendo-se de adotar regras que venham a prejudicar a independência dos juízes¹⁸.

38. A este respeito, considero que uma prorrogação da duração dos mandatos dos membros de um serviço de Inspeção da magistratura ditada por um motivo de interesse geral relativo à necessária continuidade institucional não é, enquanto tal, suficiente para concluir pela existência de uma violação do princípio da independência acima referido¹⁹, tanto mais que os agentes desse órgão não são chamados a decidir litígios enquanto juízes, mas a conduzir inquéritos e a propor a instauração de processos disciplinares, pelo que não têm necessariamente de cumprir todos os requisitos de independência e de imparcialidade aplicáveis aos juízes²⁰.

39. Todavia, a prorrogação dos mandatos já terminados dos membros do Serviço de Inspeção, na sequência de um bloqueio do processo de nomeação dos seus sucessores, ocorreu num quadro normativo específico. Além da inexistência de qualquer base legal (tanto quanto à prorrogação propriamente dita como quanto à sua duração²¹), importa sublinhar que o Inspetor-Geral e os Inspetores podem ser reeleitos, «mas não por dois mandatos sucessivos», e que, no exercício das respetivas funções, «só estão sujeitos à lei». Assim, parece ter havido uma prorrogação dos mandatos dos membros de um órgão constitucional cuja legitimidade, que tem por base uma escolha inicial para mandatos de duração determinada, apenas assenta num quadro estatutário e no respeito pelo princípio da legalidade, apesar de não estar prevista nem uma continuidade até que a situação de impedimento termine, nem uma renovação imediata desses mandatos. Além disso, a questão da legitimidade do Serviço de Inspeção assim suscitada, que remete para a confiança da sociedade na atividade do órgão em causa e para a aceitação das suas decisões, reveste uma particular importância quanto ao modo como a sua intervenção é desencadeada, uma vez que o Serviço de Inspeção pode agir oficiosamente, mas também por «iniciativa dos cidadãos» ou de autoridades públicas, «incluindo os juízes»²². Nestas circunstâncias, a prorrogação de facto e *sine die* dos mandatos dos membros do Serviço de Inspeção é suscetível, na minha opinião, de gerar preocupações legítimas quanto à utilização das prerrogativas e das funções deste órgão como instrumento de pressão sobre a atividade judicial ou como instrumento de controlo político desta atividade²³.

40. É ao órgão jurisdicional de reenvio que caberá, em última análise, pronunciar-se a este propósito, depois de ter procedido às necessárias apreciações para o efeito. Assim sendo, importa recordar que o artigo 267.º TFUE não habilita o Tribunal de Justiça a aplicar as normas do direito

¹⁸ Acórdão de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia (Independência e vida privada dos juízes) (C-204/21, EU:C:2023:442, n.º 74).

¹⁹ V., neste sentido, Acórdão de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, n.º 203). Sublinhe-se que os litígios no processo principal se distinguem do que deu origem a este acórdão, relativo a uma simples substituição interina individual, expressamente prevista pela legislação aplicável, incluindo quanto ao seu limite temporal, não tendo o órgão jurisdicional de reenvio dado indicações ou pedido esclarecimentos sobre o impacto da extensão da prorrogação do mandato em causa no que respeita ao requisito de independência e de imparcialidade dos juízes e procuradores.

²⁰ V., neste sentido, Acórdão de 11 de maio de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, n.º 55).

²¹ A título de exemplo, recorde-se que, segundo o artigo 5.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, «[s]alvo nos casos previstos no artigo 6.º, o juiz permanece no cargo até que o seu sucessor assuma funções».

²² Artigo 132.º-a da Constituição.

²³ V., por analogia, Acórdãos de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 78), e de 11 de maio de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, n.º 57).

da União a uma determinada situação, mas apenas a pronunciar-se sobre a interpretação dos Tratados e dos atos adotados pelas instituições da União Europeia. No entanto, em conformidade com jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça pode, no âmbito da cooperação judiciária estabelecida por esse artigo 267.º TFUE, fornecer ao órgão jurisdicional nacional, a partir dos elementos dos autos, uma interpretação do direito da União que lhe possa ser útil na apreciação dos efeitos de uma determinada disposição deste último. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio deverá apreciar os riscos decorrentes de uma prorrogação dos mandatos dos membros do Serviço de Inspeção à luz da exigência de independência dos juízes e procuradores, tendo em conta a legislação em causa no processo principal enquanto tal e no seu contexto jurídico-factual nacional²⁴.

41. Quanto à legislação em causa no processo principal²⁵ e uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre o impacto da continuação das atividades do Serviço de Inspeção, além do termo dos mandatos dos seus membros, à luz da exigência de independência dos juízes, há que verificar se as normas que determinam a organização e o funcionamento desse órgão são concebidas de modo que não possam suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos particulares, quanto à utilização das prerrogativas e das funções do referido órgão como instrumento de pressão sobre a atividade judicial ou como instrumento de controlo político dessa atividade. Com efeito, estas normas podem, de uma forma geral, afetar diretamente a prática do referido órgão e, conseqüentemente, evitar ou, pelo contrário, favorecer o exercício de ações disciplinares que tenham por objeto, ou por efeito, exercer pressão sobre aqueles que têm a tarefa de julgar ou assegurar um controlo político da atividade destes últimos²⁶.

b) Quanto à forma de nomeação e às atribuições dos membros do Serviço de Inspeção

42. Em primeiro lugar, é ponto assente que as condições de nomeação dos membros do Serviço de Inspeção refletem a existência de uma relação direta com o poder legislativo, uma vez que estes últimos são eleitos pelos deputados do Parlamento por maioria de dois terços. Esta exigência de maioria qualificada tem como objetivo atenuar o risco de politização das nomeações e, por conseguinte, do Serviço de Inspeção, no sentido de que essa maioria exige, em princípio, uma ultrapassagem dos interesses partidários e, assim uma escolha consensual de personalidades profissionalmente reconhecidas. Uma abordagem mais pragmática permite chegar à conclusão de que a eficácia deste mecanismo, destinado a garantir a neutralidade política dos titulares de cargos públicos, é relativa, pois depende do contexto político de cada país.

43. A este respeito, das informações de que o Tribunal de Justiça dispõe resulta que o processo de nomeação de inspetores, em relação com as suas prerrogativas face ao poder judicial, constitui uma fonte de preocupações tanto para a Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito (designada «Comissão de Veneza») como para a Comissão²⁷. A primeira destas indica, assim, que a maioria de dois terços, no contexto búlgaro, é frequentemente obtida graças à repartição de «quotas» em negociações políticas secretas, o que significa que, em última análise, cada inspetor pode ter determinadas obrigações políticas para com algum dos partidos²⁸. Quanto à Comissão,

²⁴ V., por analogia, Acórdão de 11 de maio de 2023, *Inspekția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391, n.ºs 58 e 59).

²⁵ Importa sublinhar que tanto o Governo Búlgaro como o Serviço de Inspeção indicaram claramente que a legislação em causa no processo principal não foi alterada após o termo dos mandatos dos membros deste último.

²⁶ V., neste sentido, Acórdão de 11 de maio de 2023, *Inspekția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391, n.ºs 50 e 51).

²⁷ Nas suas observações, a Comissão remete várias vezes para os seus relatórios anuais sobre o Estado de direito na Bulgária e para diversos pareceres da Comissão de Veneza.

²⁸ Parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD (2017) 018, n.º 58]. Esta comissão também observa que o mecanismo da maioria qualificada é desprovido de eficácia quando o partido do Governo já dispõe do número necessário de votos para, por si só, alcançar essa maioria.

realçou as dificuldades decorrentes do processo de seleção dos candidatos, sublinhando, no seu relatório sobre o Estado de direito na Bulgária referente a 2020, que o próprio Serviço de Inspeção apresentou uma proposta de alteração da Lei relativa ao Poder Judicial exigindo que o Inspetor-geral e os Inspectores sejam propostos por outros órgãos, como as sessões plenárias do Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária) e do Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária) ou as assembleias gerais de juízes e procuradores e das organizações profissionais, em vez dos membros do Parlamento²⁹. No seu relatório relativo a 2023, a Comissão salientou a inexistência de qualquer progresso quanto à adoção de reformas legislativas destinadas a melhorar o funcionamento do Serviço de Inspeção e a evitar o risco de influência política, nomeadamente associando os órgãos judiciais à seleção dos seus membros.

44. Em segundo lugar, resulta do artigo 132.º-a, n.º 6, da Constituição búlgara que a missão do Serviço de Inspeção, que age na sequência de denúncia, mas também oficiosamente, é objetivamente muito ampla³⁰. Num contexto marcado pela existência de numerosos mecanismos de controlo dos juízes búlgaros, a Comissão de Veneza refere que as prerrogativas do Serviço de Inspeção são definidas de uma forma geral e imprecisa e que se sobrepõem frequentemente às do CSM, existindo um risco de usurpação e de deslocação do poder real do segundo órgão para o primeiro. Sublinha que, além dos seus poderes de inquérito, o Serviço de Inspeção tem a capacidade de proceder a uma triagem de processos disciplinares arquivando os «alertas» que lhe são dirigidos relacionados com uma alegada conduta faltosa de um juiz ou de um procurador³¹.

c) Quanto ao risco de influência externa

45. É necessária uma análise crítica das garantias eventualmente previstas pela legislação em causa no processo principal para garantir a impermeabilidade dos membros do Serviço de Inspeção em relação a elementos externos, em especial em relação a influências diretas ou indiretas dos poderes legislativo e executivo que sejam suscetíveis de orientar as suas decisões. Como acima exposto, no exercício das respetivas funções, o Inspetor-geral e os Inspectores são «independentes e só estão sujeitos à lei» por força do artigo 132.º-a da Constituição búlgara. Pode ainda dizer-se que o projeto de orçamento do poder judicial é examinado pelo Serviço de Inspeção, na parte que lhe diz respeito, e submetido ao CSM³². O Governo Búlgaro e o Serviço de Inspeção concordam em sublinhar que não existe nenhum mecanismo jurídico que permita a qualquer poder público, e designadamente ao poder legislativo na origem das nomeações, influenciar as atividades do Serviço de Inspeção e, mais especificamente, as destinadas ao controlo das declarações de património dos juízes. Segundo o artigo 57.º da Lei relativa ao Poder Judicial, os controlos, previstos no âmbito de um programa anual, são efetuados por equipas escolhidas por sorteio e, no que respeita aos realizados na sequência de um alerta, o Inspetor e os peritos que o assessoram também são escolhidos de modo aleatório. Sob reserva de verificação

²⁹ No seu Parecer [CDL-AD (2017) 018, n.º 59], a Comissão de Veneza recomenda dar às secções do CSM o poder de propor um certo número de candidatos à nomeação pelo Parlamento a fim incrementar a neutralidade política dos inspetores.

³⁰ Conforme é resumido pela Comissão de Veneza, no seu parecer [CDL-AD (2017) 018, n.º 55], este órgão é competente para examinar praticamente todos os aspetos das atividades dos órgãos jurisdicionais, do Ministério Público, dos juízes e dos procuradores, a saber, a organização interna e as modalidades de trabalho, a coerência da jurisprudência, a situação financeira dos juízes e procuradores, o seu património, e o seu comportamento na esfera privada.

³¹ Parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD (2017) 018, n.ºs 54, 61 a 66]. Nesse parecer indica-se que as avaliações pelo CSM e os controlos da Inspeção incidem praticamente sobre os mesmos elementos e não fazem parte de um procedimento sequencial único. Existe uma sobreposição entre as inspeções, as avaliações e os processos disciplinares, situação que justifica uma alteração legislativa para que os poderes da Inspeção não se sobreponham ao mandato constitucional do CSM.

³² Artigo 54.º da Lei relativa ao Poder Judicial.

pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que o Serviço de Inspeção goza, na organização constitucional búlgara, de um certo grau de autonomia organizacional, funcional e financeira suscetível de evitar as influências políticas diretas ou indiretas sobre os seus membros.

46. Deve, todavia, salientar-se que, conforme indicado nas decisões de reenvio, os membros do Serviço de Inspeção podem ser destituídos³³. No parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD (2017) 018, n.ºs 58 a 60], menciona-se que a legislação nacional prevê que os inspetores, como os juízes, podem ser destituídos antes do termo do respetivo mandato por «incumprimento grave ou incumprimento sistemático das funções oficiais, bem como por conduta que afete o prestígio do poder judicial». A proposta de destituição pode ser apresentada por um quinto dos deputados do Parlamento Búlgaro ou pela assembleia plenária do CSM. Embora esta legislação possa ser entendida no sentido de que atribui a decisão final ao Parlamento Búlgaro, a Comissão de Veneza considera que a mesma deveria pertencer às prerrogativas desse Conselho³⁴.

d) Quanto ao risco de abuso de poder

47. Há que ter em conta as garantias eventualmente previstas pela legislação em causa no processo principal para evitar a ocorrência ou a persistência de abuso de poder por parte dos membros do Serviço de Inspeção³⁵. A este respeito, a constatação prévia de uma determinada autonomia institucional do Serviço de Inspeção, por muito positiva que seja em termos de proteção contra influências diretas ou indiretas, torna necessária a existência de um enquadramento das atividades deste órgão tendo em conta a sua natureza, a extensão da sua missão e as suas prerrogativas.

48. Dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça resulta que, por força da legislação em causa no processo principal, o Serviço de Inspeção está sujeito a uma obrigação de transparência³⁶ e que, mais especificamente quanto à atividade de controlo do património dos juízes, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, se afigura que o seu exercício parece ser enquadrado por várias disposições. A legislação nacional exige que a Inspeção publique, no seu sítio Internet, a declaração de todos os juízes e procuradores e uma lista das pessoas que não enviaram a sua declaração nos prazos fixados, lista que deve ser retirada do sítio no final do ano civil a que diz respeito³⁷. No que se refere aos controlos da integridade e da eventual existência de conflitos de interesses, o processo de verificação das declarações de património dos juízes está sujeito a um prazo de 6 meses. Embora o Serviço de Inspeção tenha efetivamente o poder de pedir ao órgão jurisdicional competente o levantamento do sigilo bancário a fim de obter

³³ Artigo 132.º-a, n.º 10, da Constituição búlgara.

³⁴ No Acórdão de 16 de julho de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto dos juízes de paz italianos) (C-658/18, EU:C:2020:572, n.ºs 48 e 49), o Tribunal de Justiça declarou que 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. Considerou igualmente que a garantia de inamovibilidade exige, assim, que os casos de destituição dos membros de um órgão jurisdicional 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. Ainda que não caiba fazer referência ao princípio da inamovibilidade, este raciocínio pode, todavia, impor-se relativamente aos membros de um órgão constitucional cuja atividade está ligada ao exercício e à integridade do poder judicial.

³⁵ V., por analogia, Acórdão de 11 de maio de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, n.º 60).

³⁶ Este órgão deve apresentar todos os anos um relatório de atividade que submete à assembleia plenária do CSM e fornecer informações públicas sobre as suas atividades, publicando, nomeadamente, o seu relatório de atividade anual no seu sítio Internet (artigos 132.º-a, n.ºs 8 e 9, da Constituição búlgara e 54.º, n.ºs 12 e 14, da Lei relativa ao poder judicial).

³⁷ Artigo 175.º-c da Lei relativa ao Poder Judicial.

informações sobre os ativos e os movimentos de contas bancárias de magistrados, tal acontece no caso de estes últimos terem recusado o acesso a esses dados, sendo que a lei também dispõe expressamente que a verificação em causa deve ser efetuada comparando os factos declarados com as informações obtidas³⁸.

49. No entanto, não deixa também de ser verdade que a Comissão de Veneza, por um lado, lamentou a falta de exatidão da legislação relativa à execução dos controlos e às prerrogativas do Serviço de Inspeção que, como acima observado, conduz a uma sobreposição de competências com o CSM e, por outro, recomendou que os poderes de inquérito dos Inspetores não deveriam ser ilimitados, mas sim sujeitos ao controlo de uma autoridade independente, como por exemplo, o CSM³⁹. A Comissão de Veneza salientou concretamente a importância do papel de Inspetor-Geral, que adota uma decisão na qual se estabelece o procedimento de inspeção e que dá orientações organizativas e metodológicas globais para o funcionamento do Serviço de Inspeção, ou seja, que tem um poder de adoção de regras de carácter geral que a Comissão de Veneza recomenda confiar a outra entidade. Sublinhe-se que o Inspetor-Geral tem o direito de ordenar inspeções extraordinárias, com base em queixas apresentadas por particulares contra juízes, que acrescem às que estão programadas anualmente, tendo também o direito de definir o seu objeto e os seus prazos. Além disso, o Inspetor-Geral pode «exercer um controlo sobre a atividade dos Inspetores» em casos específicos, parecendo funcionar como instância de recurso em relação aos Inspetores, tendo o poder de rever ou alterar «relatórios de inspeção» na sequência das objeções do juiz inspecionado que lhe forem apresentadas⁴⁰, circunstância esta que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

50. Recordo, a este respeito, que a elevada concentração de poderes no responsável por um órgão competente para conduzir inquéritos e participar no exercício da ação disciplinar, por lhe oferecer, na prática, uma ampla discricionariedade de instaurar ou não ações disciplinares contra os juízes, arquivando os alertas, pode facilitar a utilização, por esse responsável, do regime disciplinar dos juízes para influenciar a atividade destes. Assim, uma legislação que atribui ao responsável por esse órgão poderes como os que são conferidos ao Inspetor-Geral pela legislação em causa no processo principal pode suscitar uma dúvida legítima, no espírito dos particulares, no que se refere à utilização das prerrogativas e das funções do referido órgão como instrumento de pressão sobre a atividade judiciária ou como instrumento de controlo político dessa atividade⁴¹.

51. A questão do enquadramento das atividades do Serviço de Inspeção implica verificar se estão previstas eventuais garantias de tutela jurisdicional efetiva a favor dos juízes e procuradores em causa. No presente caso, não pode deixar de se constatar que o procedimento de levantamento do sigilo bancário em causa no processo principal não tem carácter contraditório, que o controlo operado pelo tribunal competente é, no mínimo, restrito e que a sua decisão não é suscetível de recurso⁴². No entanto, é possível observar que as decisões de reenvio fazem referência ao artigo 175.º-h da Lei relativa ao Poder Judicial que prevê a possibilidade de os titulares dos dados apresentarem explicações escritas e elementos de prova aquando do exame dos factos declarados, operado pelo Serviço de Inspeção, na sequência da comunicação dos dados relativos ao saldo e aos

³⁸ Artigo 175.º-e, n.º 6, e artigo 175.º-f, n.º 1, da Lei relativa ao Poder Judicial. As informações assim obtidas não são objeto de publicação segundo as indicações fornecidas pela Inspeção cujos membros estão, aliás, sujeitos a uma obrigação de confidencialidade por força do artigo 20.º da Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais.

³⁹ Parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD (2017) 018, n.ºs 61 a 72].

⁴⁰ Parecer da Comissão de Veneza [CDL-A (2017) 018, n.ºs 69, 70 e 73].

⁴¹ V., neste sentido, Acórdão de 11 de maio de 2023, *Inspectia Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391, n.ºs 56 e 57).

⁴² Artigo 62.º, n.º 7, da Lei relativa às Instituições de Crédito.

movimentos de fundos nas contas bancárias dos referidos titulares. A Comissão de Veneza refere que os resultados da inspeção são apresentados por escrito e submetidos ao juiz em causa que pode apresentar objeções ao Inspetor-Geral, devendo este dar uma resposta fundamentada⁴³.

e) Quanto à prática do Serviço de Inspeção

52. O órgão jurisdicional de reenvio tem também razão ao ter em conta a forma como o referido órgão cumpre a sua missão constitucional e como exerce as suas diversas competências, em especial, se o faz, desde o termo dos mandatos dos seus membros, de uma maneira que pode lançar a dúvida sobre a sua independência face aos poderes legislativo e executivo⁴⁴.

53. Dos pedidos de decisão prejudicial decorre que o único incidente referido pelo órgão jurisdicional de reenvio relacionado com as atividades do Serviço de Inspeção diz respeito à publicação irregular, em 2019, no seu sítio Internet de dados pessoais de vários magistrados, na sequência da qual lhe foi aplicada uma coima. Além de este facto ser anterior à prorrogação dos mandatos em causa, o mesmo não pode ser visto como sendo ilustrativo de uma influência exterior, direta ou indireta, dos poderes executivo ou legislativo ou como uma ocorrência ou persistência de um abuso de poder por parte dos membros do Serviço de Inspeção que tenha por objeto ou por efeito exercer pressão sobre aqueles que têm a tarefa de julgar ou assegurar um controlo político da atividade destes últimos. Com efeito, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, a publicação controvertida teve origem numa falha individual de um agente do Serviço de Inspeção, que não era Inspetor-Geral nem Inspetor, sendo que a pessoa em causa, que não procedeu à anonimização prévia dos dados, foi despedida.

f) Quanto à duração da prorrogação dos mandatos

54. Entre os elementos relevantes do contexto jurídico-factual nacional que o órgão jurisdicional de reenvio deve ter em conta figura a duração da prorrogação dos mandatos, sendo que, no caso em apreço, quando o órgão jurisdicional de reenvio foi chamado a pronunciar-se, tinham passado mais de três anos. A este respeito, respondendo à afirmação do órgão jurisdicional de reenvio de que o Serviço de Inspeção continua a exercer as suas funções «sem uma data final claramente definida», o Governo Búlgaro e o Serviço de Inspeção recordaram que o Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional) indicou claramente, no seu Acórdão de 2022, que a duração do exercício das suas funções depende da verificação de um evento futuro certo, a saber «até à eleição pelo Parlamento do Inspetor-geral ou dos Inspetores».

55. É ponto assente que os membros do Serviço de Inspeção continuam a exercer a respetivas funções após o termo do seu mandato porque, em 2020, o Parlamento não pôde eleger os seus sucessores. Ora, dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça não consta nenhum elemento que permita considerar que esta situação será sanada a curto ou médio prazo. Além da inexistência de mecanismos legais antibloqueio, que consistem numa redução da maioria qualificada exigida ou na transferência da competência de nomeação para uma entidade neutra, é sintomático referir que pelo menos outras cinco autoridades independentes de controlo funcionam igualmente com

⁴³ Parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD (2017) 018, n.º 73].

⁴⁴ V., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 144).

base num mandato já terminado⁴⁵. Afigura-se, assim, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que a duração do exercício das funções dos inspetores após o termo do seu mandato depende de um evento futuro sem data certa, o que permite qualificar de indefinida a duração da prorrogação desses mandatos. Ora, embora a suspensão das atividades do Serviço de Inspeção por um período indefinido, na sequência do bloqueio do processo de nomeação, seja incontestavelmente preocupante, também o é, em igual medida, uma prorrogação indefinida dos mandatos dos seus membros.

56. Com efeito, parece-me que as preocupações legítimas acima referidas quanto à seleção dos candidatos aos cargos de Inspetor, à forma de nomeação dos interessados, à sua eventual destituição por um quinto dos deputados do Parlamento, à sobreposição das competências do Serviço de Inspeção e do CSM devido a uma inexactidão da legislação aplicável e ao alcance das prerrogativas do Inspetor-Geral, são agravadas pelo facto de os membros do Serviço de Inspeção prosseguirem as suas atividades com base em mandatos já terminados em janeiro ou fevereiro de 2020⁴⁶. Independentemente de, nos autos apresentados ao Tribunal de Justiça, inexistirem exemplos concretos de controlos ou propostas de processo disciplinar suscetíveis de fazer reinar uma influência externa ou um abuso de poder do Serviço de Inspeção, a perpetuação do funcionamento desse órgão, sem um limite temporal preciso e exato, aumenta consideravelmente o risco de que tal venha a acontecer⁴⁷.

57. Para além das incertezas que envolvem a evolução da situação individual dos membros do Serviço de Inspeção, uma prorrogação *a priori* indefinida dos mandatos dos interessados, sem que sejam levadas a cabo diligências adequadas para sanar a curto prazo o bloqueio do processo de renovação deste órgão, leva a que o mecanismo constitucional que o rege seja privado de significado e, atendendo à composição e ao funcionamento do Serviço de Inspeção, a que surjam dúvidas legítimas no espírito dos particulares quanto à impermeabilidade desse serviço face a elementos externos, em especial, a influências diretas ou indiretas do poder legislativo, bem como quanto à sua neutralidade em relação a interesses concorrentes, o que, por conseguinte, pode ter como consequência que esse órgão não tenha uma aparência de independência ou imparcialidade, situação que pode afetar a confiança que a justiça deve inspirar nos referidos particulares numa sociedade democrática⁴⁸. Nessa situação, não se pode considerar que o Serviço de Inspeção pode, em qualquer circunstância, operar acima de qualquer suspeita de parcialidade⁴⁹.

58. Na minha opinião, a prorrogação dos mandatos dos membros de um órgão como o Serviço de Inspeção só deve ser admitida a título excecional e transitório, o que pressupõe regressar à normalidade o mais rapidamente possível e é, por conseguinte, dificilmente conciliável com a aplicação estrita do princípio da continuidade, a qual não deve conduzir, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade, à possibilidade de prorrogar indefinidamente um mandato

⁴⁵ V. Relatório da Comissão sobre o Estado de direito na Bulgária relativo a 2022 e a 2023. É interessante notar que se verificou uma situação semelhante no que respeita ao anterior Inspetor-Geral, cujo mandato foi prorrogado de facto por 2 anos, e salientar que as alterações legislativas ou constitucionais relativas à alteração da composição do Serviço de Inspeção não ultrapassaram a fase de mera reflexão.

⁴⁶ É o que refere, em substância, a Comissão no Relatório sobre o Estado de direito na Bulgária relativo a 2022, relacionando a sua constatação com a que diz respeito ao aumento das preocupações quanto ao funcionamento e à composição do Conselho Superior da Magistratura, incluindo no âmbito dos processos disciplinares.

⁴⁷ No Acórdão de 8 de abril de 2014, Comissão/Hungria (C-288/12, EU:C:2014:237, n.ºs 52 e 53) relativo a uma regulamentação nacional que fez cessar antecipadamente o mandato do responsável por uma autoridade de fiscalização em matéria de proteção de dados, o Tribunal de Justiça decidiu que a independência funcional não basta, por si só, para resguardar as autoridades de fiscalização de qualquer influência externa e que o mero risco de as autoridades de tutela do Estado poderem exercer uma influência política nas decisões das autoridades de fiscalização é suficiente para impedir o exercício independente das funções destas.

⁴⁸ V. neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 153).

⁴⁹ V., por analogia, Acórdão de 8 de abril de 2014, Comissão/Hungria (C-288/12, EU:C:2014:237, n.º 55).

terminado e que, como no presente caso, não é imediatamente renovável. A comprovada prorrogação por mais de três anos dos mandatos dos membros do Serviço de Inspeção, sem qualquer perspetiva razoável de desbloqueio a curto prazo do processo de nomeação, não tem carácter excecional e transitório. Devo acrescentar, por último, que o *status quo* funcional é incapaz de responsabilizar a autoridade política faltosa que, sempre que necessário, procura manter em funções personalidades com afinidades políticas compatíveis e evitar uma renovação do Serviço de Inspeção com base numa modalidade de seleção dos candidatos mais aberta.

59. Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão prejudicial que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação, conforme interpretada pela jurisprudência nacional, que autoriza os membros de um órgão, eleitos pelo Parlamento para mandatos com duração predeterminada, não renováveis sucessivamente, que estão habilitados a controlar as atividades e a integridade dos juízes e dos procuradores, bem como a propor a instauração de processos disciplinares contra estes, a continuar a exercer de facto as suas funções além do termo do seu mandato por um período indeterminado, sem que sejam levadas a cabo diligências adequadas a sanar a curto prazo o bloqueio do processo de renovação dos membros desse órgão, sempre que essa legislação não estiver concebida de modo a não suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos particulares, quanto à utilização das prerrogativas e das funções desse órgão como instrumento de pressão sobre a atividade desses juízes e procuradores ou como instrumento de controlo político dessa atividade.

B. Quanto à terceira questão prejudicial

60. Com a terceira questão prejudicial o Tribunal de Justiça é convidado a esclarecer se um órgão jurisdicional, que autoriza uma autoridade pública a aceder a dados pessoais relativos aos saldos bancários dos juízes e procuradores e das suas famílias, determina as finalidades ou os meios de tratamento e, por conseguinte, pode ser qualificado de «responsável pelo tratamento», na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.

61. Para responder a esta pergunta, é necessário delimitar os contornos e o papel da operação de «tratamento» dos dados pessoais em causa no processo principal⁵⁰.

62. A este título, sublinhe-se que o conceito de «tratamento» inclui qualquer operação efetuada sobre dados pessoais ou conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como, entre outros, a «recolha», «a consulta», «a utilização», «comunicação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de colocação à disposição». Além disso, um tratamento de dados pessoais pode ser constituído por uma ou várias operações, visando cada uma delas uma das diversas fases que um tratamento de dados pessoais pode conter⁵¹.

⁵⁰ Importa precisar que o conceito de «responsável pelo tratamento» pressupõe a existência de um «tratamento» de dados pessoais. V., neste sentido, Acórdão de 11 de janeiro de 2024, Estado belga (Dados tratados por um jornal oficial) (C-231/22, EU:C:2024:7, n.º 26).

⁵¹ Acórdão de 29 de julho de 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, n.º 72). Por uma questão de exaustividade, sublinho que este acórdão tem por objeto a interpretação do conceito de «tratamento» tal como se encontra definido no artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31). Embora esta diretiva já não esteja em vigor e tenha sido substituída pelo RGPD, a interpretação do Tribunal de Justiça continua a ser pertinente para efeitos da aplicação deste último. Com efeito, a definição deste conceito mantém-se idêntica em ambos os instrumentos, com exceção de alterações formais mínimas.

63. Dos pedidos de decisão prejudicial decorre que a autoridade judiciária autoriza que um banco transmita ao Serviço de Inspeção informações relativas às contas e depósitos dos juizes e procuradores e dos seus familiares. Essas informações, conservadas pelo banco, são posteriormente recolhidas, consultadas e utilizadas pelo Serviço de Inspeção para deteção de um eventual conflito de interesses. Daí decorre que a disponibilização das informações abrangidas pelo sigilo bancário autorizada pela autoridade judiciária consiste numa operação de tratamento que se insere num processo constituído por várias fases que envolvem, sucessivamente, o banco, o órgão jurisdicional e o Serviço de Inspeção.

64. Posto isto, há que determinar se o órgão jurisdicional, que autoriza essa divulgação, pode ser qualificado de «responsável pelo tratamento» na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.

65. Quanto a este ponto, há que recordar que o objetivo prosseguido pelo RGPD, conforme resulta do artigo 1.º e dos considerandos 1 e 10, consiste, nomeadamente, em garantir um elevado nível de proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, em particular do seu direito à vida privada no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, consagrado no artigo 8.º, n.º 1, da Carta e no artigo 16.º, n.º 1, TFUE. Para este efeito, o legislador da União adotou uma definição ampla⁵² do conceito de «responsável pelo tratamento», cujo objetivo é o de assegurar uma proteção eficaz e completa dos titulares de dados⁵³.

66. O conceito de «responsável pelo tratamento» está intrinsecamente ligado ao controlo exercido por uma pessoa ou uma entidade sobre o tratamento de dados pessoais⁵⁴. Mais precisamente, o artigo 4.º, ponto 7, do RGPD define o «responsável pelo tratamento» como sendo a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outras, determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais⁵⁵. Este artigo enuncia igualmente que, sempre que as finalidades e os meios desse tratamento sejam determinados, nomeadamente pelo direito de um Estado-Membro, o responsável pelo tratamento ou os critérios específicos aplicáveis à sua designação podem ser previstos por esse direito.

67. Por conseguinte, da redação deste artigo resulta que a identificação do responsável pelo tratamento assenta em dois métodos. Com efeito, há que averiguar se uma pessoa singular ou uma entidade determina, individual ou conjuntamente, as finalidades e os meios do tratamento em causa ou se estes são determinados pelo direito nacional.

68. Assim, quando a determinação das finalidades e dos meios do tratamento é efetuada pelo direito nacional, há que verificar, segundo a jurisprudência mais recente, se esse direito designa o responsável pelo tratamento ou prevê os critérios específicos aplicáveis à sua designação. A

⁵² Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Tratamento de dados pessoais para efeitos fiscais) (C-175/20, EU:C:2022:124, n.º 35).

⁵³ Acórdão de 7 de março de 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, n.ºs 53 a 55 e jurisprudência referida).

⁵⁴ V., quanto a este aspeto, Orientações 07/2020 relativas aos conceitos de responsável pelo tratamento e de subcontratante no RGPD, adotadas em 7 de julho de 2021, disponíveis no seguinte endereço Internet: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf, n.º 20, segundo as quais, «o conceito de responsável pelo tratamento faz referência à *influência* do responsável pelo tratamento nesse mesmo tratamento, através do *exercício de um poder decisório*. O responsável pelo tratamento é um organismo que *decide* determinados elementos essenciais do tratamento.»

⁵⁵ O termo «finalidades» remete para o «porquê» do tratamento de dados pessoais, ou seja, para os motivos desse tratamento e para os objetivos que o mesmo prossegue. O termo «meios» remete para o «como» desse tratamento, ou seja, para o modo como é efetuado. Por conseguinte, os meios de tratamento englobam os elementos técnicos e organizativos do mesmo, tais como o armazenamento, a acessibilidade e o prazo de conservação dos dados pessoais. V., quanto a este aspeto, Bygrave, L. A., e Tosoni, L., «Artigo 4(7.º). Controller», Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., e Drechsler, L. (dir.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 150.

designação do responsável pelo tratamento pelo direito nacional pode não só ser explícita como também ser implícita. Neste último caso, exige-se, no entanto, que esta determinação decorra de forma suficientemente certa do papel, da missão ou das atribuições conferidas à pessoa ou à entidade em causa⁵⁶.

69. No presente caso, dos pedidos de decisão prejudicial decorre que, por força do artigo 132.º-a, n.º 6, da Constituição búlgara, o Serviço de Inspeção é, nomeadamente, encarregado de efetuar controlos da integridade e dos conflitos de interesses dos magistrados. A este título, esse serviço verifica, em conformidade com a Lei relativa ao Poder Judicial⁵⁷, as declarações de património e de interesses que os juízes e procuradores lhe devem apresentar. O Serviço de Inspeção publica essas declarações no seu sítio Internet e conserva-as num registo público eletrónico⁵⁸. Por outro lado, decorre do artigo 20.º da Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais que os membros do Serviço de Inspeção são obrigados a não divulgar as informações de que tenham conhecimento no exercício da sua atividade abrangidas por um dever legal de sigilo.

70. Para cumprir a sua missão, o Serviço de Inspeção pode obter a divulgação por parte de uma instituição bancária de informações relativas às contas e depósitos dos juízes e procuradores e dos seus familiares. O processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio insere-se neste âmbito. Com efeito, embora os titulares dos dados não tenham dado o seu consentimento para esta divulgação, o Serviço de Inspeção pode, em aplicação do artigo 175.º-e, n.º 6, da Lei relativa ao Poder Judicial e do artigo 62.º, n.º 6, da Lei relativa às Instituições de Crédito, pedir ao Rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância) que ordene a divulgação pelo banco dos dados abrangidos pelo sigilo bancário.

71. Segundo o artigo 62.º, n.º 7, desta última lei, esse órgão jurisdicional decide no prazo máximo de 24 horas após a receção do pedido, especificando o período ao qual se reportam as informações abrangidas pelo sigilo bancário. Das informações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio⁵⁹ e das observações apresentadas pelo Governo Búlgaro⁶⁰ decorre que o Rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância) se limita a controlar, por um lado, se o pedido emana de uma autoridade pública ou de um organismo público referido no artigo 62.º, n.º 6, da Lei relativa às Instituições de Crédito e, por outro, se as pessoas cujas contas são objeto de um pedido de levantamento do sigilo bancário estão sujeitas à obrigação de declaração na aceção da Lei relativa ao Poder Judicial.

72. Do exposto resulta que no âmbito do processo instituído pelo direito búlgaro, o Rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância) apenas exerce, como sublinha o órgão jurisdicional de reenvio, um controlo formal dos pedidos de divulgação das informações abrangidas pelo sigilo bancário que lhe são apresentadas pelo Serviço de Inspeção.

73. A este respeito, saliento que o tribunal de reenvio, que é chamado a pronunciar-se por iniciativa do Serviço de Inspeção, deve decidir desses pedidos num prazo particularmente curto sem que possa fazer nenhuma apreciação tanto sobre a pertinência desta divulgação à luz do

⁵⁶ Acórdão de 11 de janeiro de 2024, Estado belga (Dados tratados por um jornal oficial) (C-231/22, EU:C:2024:7, n.ºs 29 e 30). V., também, Orientações 07/2020 relativas aos conceitos de responsável pelo tratamento e de subcontratante no RGPD, adotadas em 7 de julho de 2021, n.º 24, segundo as quais, «mais comumente, ao invés de nomear diretamente o responsável pelo tratamento ou de definir os critérios para a sua nomeação, a lei estabelecerá uma tarefa ou imporá a alguém a obrigação de recolher e tratar determinados dados. Nesses casos, a finalidade do tratamento é amiúde determinada pela lei. Normalmente, o responsável pelo tratamento será o designado por lei para a realização desta finalidade, desta tarefa pública».

⁵⁷ Refiro-me ao artigo 54.º, n.º 1, ponto 8, ao artigo 175.º-a, n.º 1, e ao artigo 175.º-b, n.º 4, da Lei relativa ao Poder Judicial.

⁵⁸ Estas disposições estão previstas no artigo 175.º-c, n.º 6, e no artigo 175.º-d, n.º 1, da Lei relativa ao Poder Judicial.

⁵⁹ V. ponto 63 da decisão de reenvio no processo C-332/23.

⁶⁰ V. ponto 26 dessas observações.

objetivo da deteção de conflitos de interesses como sobre as modalidades de disponibilização desses dados e a utilização que deles posteriormente poderá ser feita pelo Serviço de Inspeção. Por outro lado, essas informações são comunicadas diretamente pelo banco ao Serviço de Inspeção, que deve assegurar a respetiva confidencialidade. Esta autoridade examina as contas dos juízes e procuradores e dos seus familiares, a fim de verificar em que consiste o seu património e de fiscalizar, em conformidade com a missão que lhe foi confiada pela Constituição búlgara, a integridade dos juízes e procuradores e de verificar a eventual existência de conflitos de interesses.

74. Desses elementos deduzo que o órgão jurisdicional não dispõe do poder de determinar as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais abrangidos pelo sigilo bancário.

75. Em contrapartida, é manifesto que o direito búlgaro determinou, pelo menos implicitamente, as finalidades e os meios do tratamento desses dados e designou o Serviço de Inspeção como responsável por esse tratamento, na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.

76. Correlativamente, decorre desta determinação das finalidades e meios de tratamento que, atendendo ao papel, à missão e às atribuições que lhe foram conferidas pelo direito nacional, o órgão jurisdicional que autoriza a divulgação dessas informações ao Serviço de Inspeção não foi designado pelo legislador búlgaro para exercer essa responsabilidade. Considero, aliás, que o simples facto de a divulgação das referidas informações depender da autorização de um órgão jurisdicional não basta para qualificar esse órgão jurisdicional de «responsável pelo tratamento» desses dados. Com efeito, dos elementos acima expostos infere-se que esta autorização apenas visa permitir que o Serviço de Inspeção trate os dados pessoais que lhe são transmitidos pelo banco em conformidade com as finalidades e os meios determinados pelo direito búlgaro.

77. Tendo em conta todos estes elementos, considero que o órgão jurisdicional que concede a uma autoridade pública acesso aos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos seus familiares, apenas sob condição de verificar previamente se esse pedido foi apresentado por essa autoridade e se o mesmo diz respeito a pessoas sujeitas à obrigação de declaração de património, não pode, à luz do papel, das missões e das atribuições que lhe são conferidas pelo direito nacional, ser qualificado de responsável pelo tratamento desses dados pessoais na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.

C. Quanto à sexta questão prejudicial

78. A sexta questão prejudicial é submetida independentemente da resposta que o Tribunal de Justiça deva dar à terceira e quarta questões. O órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o artigo 79.º, n.º 1, do RGPD, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, obriga a autoridade judicial que se pronuncia sobre o pedido de divulgação de dados pessoais apresentado por uma autoridade pública a conceder oficiosamente proteção aos titulares dos dados em causa, exigindo que essa autoridade lhe preste informações sobre as medidas de proteção adotadas ao abrigo do artigo 33.º, n.º 3, alínea d), do RGPD e sobre a sua aplicação efetiva, por ser notório que no passado a referida autoridade cometeu violações da proteção dos dados pessoais.

79. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o processo nele pendente não tem natureza contraditória, uma vez que os titulares dos dados visados pelo pedido de divulgação dos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos seus familiares não são parte nessa

instância⁶¹. Considera que, se se limitar, como pretende a lei búlgara, a um exame puramente formal desses pedidos, os titulares dos dados seriam privados do direito à ação garantido pelas disposições do artigo 79.º, n.º 1, do RGPD, em conjugação com o artigo 47.º da Carta.

80. Daqui decorre que, para responder a esta questão prejudicial, é necessário determinar se essas disposições impõem ao órgão jurisdicional, que se pronuncia no âmbito desse processo, uma obrigação de controlar oficiosamente se são suficientes as medidas destinadas a evitar qualquer violação posterior da proteção dos dados pessoais cuja divulgação é solicitada.

81. Na minha opinião, do disposto no artigo 79.º, n.º 1, do RGPD decorre que a resposta a esta questão só pode ser negativa.

82. A este respeito, considero que a problemática relativa à proteção das informações abrangidas pelo sigilo bancário suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio deve ser entendida tendo em conta as obrigações que incumbem ao responsável pelo tratamento, cujos traços essenciais há que recordar.

83. Em primeiro lugar, o responsável pelo tratamento deve evitar qualquer violação da segurança dos dados pessoais. Mais precisamente, este é, por força do artigo 5.º, n.º 2, do RGPD, responsável pelo cumprimento dos princípios relativos ao tratamento desses dados, enunciados no n.º 1 deste artigo, e tem de poder demonstrá-lo. Em especial, esse responsável deve, em conformidade com o princípio da integridade e da confidencialidade dos dados pessoais enunciado no artigo 5.º, n.º 1, alínea f), deste regulamento, assegurar que esses dados sejam tratados de uma forma que garanta a sua segurança, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas. Segundo o artigo 32.º, n.º 1, do referido regulamento, estas medidas devem garantir um nível de proteção adequado ao risco que o tratamento representa.

84. Em segundo lugar, o responsável pelo tratamento deve reagir a qualquer violação da segurança de dados pessoais. A este título, o artigo 33.º, n.º 1, do RGPD obriga o responsável a notificar a violação em questão à autoridade de controlo competente descrevendo, em conformidade com o n.º 3, alínea d), desse mesmo artigo, as medidas que propõe para reparar a referida violação, inclusive, se for caso disso, medidas para atenuar os seus eventuais efeitos negativos.

85. É no contexto destas disposições que há que examinar o objeto da ação judicial prevista no artigo 79.º, n.º 1, do RGPD. Quanto a este ponto, recorde-se que, no capítulo VIII deste regulamento, intitulado «Vias de recurso, responsabilidade e sanções», o legislador da União instituiu várias vias de recurso administrativo ou judicial para os titulares afetados por um tratamento de dados pessoais, sendo que cada uma delas deve poder ser exercida sem prejuízo das outras⁶².

86. Primeiro, o artigo 77.º, n.º 1, do RGPD prevê que todos os titulares de dados têm direito de apresentar reclamação a uma autoridade de controlo se o titular dos dados considerar que o tratamento dos dados pessoais viola este regulamento. Segundo, nos termos do artigo 78.º, n.º 1, do referido regulamento, todas as pessoas singulares ou coletivas têm direito à ação judicial contra as decisões juridicamente vinculativas das autoridades de controlo que lhes digam respeito.

⁶¹ Importa também precisar que segundo o artigo 62.º, n.º 7, da Lei relativa às Instituições de Crédito, a decisão do Rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância) não é suscetível de recurso.

⁶² Acórdão de 12 de janeiro de 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, n.º 34).

87. Por último, o artigo 79.º, n.º 1, do RGPD, sob a epígrafe «Direito à ação judicial contra um responsável pelo tratamento ou um subcontratante», garante a todos os titulares de dados o direito de intentar uma ação se considerarem ter havido violação dos direitos que lhes assistem nos termos deste regulamento, na sequência do tratamento dos seus dados pessoais efetuado em violação do referido regulamento. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, este artigo não dispensa o titular dos dados da obrigação, que lhe incumbe por força do artigo 82.º, n.º 1, do mesmo regulamento, de provar que sofreu efetivamente um dano patrimonial ou moral⁶³.

88. Considero que da redação destes dois últimos artigos decorre inequivocamente que a ação intentada contra um responsável pelo tratamento ou um subcontratante tem por objetivo reparar os danos causados pela anterior violação dos direitos conferidos pelo RGPD. Em contrapartida, do teor dos referidos artigos não pode de modo algum inferir-se que os órgãos jurisdicionais têm a obrigação de verificar *preventivamente* se o responsável pelo tratamento de dados pessoais adotou medidas adequadas a evitar qualquer violação posterior desses direitos.

89. Posto isto, é necessário determinar o impacto do disposto no artigo 47.º da Carta na interpretação do artigo 79.º, n.º 1, do RGPD.

90. Conforme decorre do considerando 141 deste regulamento⁶⁴, as disposições do seu artigo 79.º, n.º 1, visam aplicar o direito a uma ação judicial efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta. Por outras palavras, o legislador da União já incorporou esse direito quando elaborou as disposições que regem a ação que o titular dos dados pode intentar contra o responsável pelo tratamento.

91. Daqui resulta que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as características das vias de recurso previstas no artigo 77.º, n.º 1, no artigo 78.º, n.º 1, e no artigo 79.º n.º 1, do RGPD devem ser estabelecidas em conformidade com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva. Deste ponto de vista, cabe aos Estados-Membros assegurarem-se, no âmbito da sua autonomia processual, de que as modalidades de exercício dessas ações proporcionam aos titulares dos dados a possibilidade concreta de assegurar a proteção dos direitos que lhes são conferidos pelo mesmo regulamento⁶⁵.

92. É à luz de todos estes elementos que cumpre examinar o papel atribuído ao órgão jurisdicional de reenvio pelo legislador búlgaro.

93. É certo que, segundo a opção do legislador búlgaro, o órgão jurisdicional apenas exerce, no âmbito de um processo não contraditório, um controlo puramente formal dos pedidos de divulgação dos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos seus familiares, que lhe são apresentados pelo Serviço de Inspeção. Assim sendo, e apesar das suas atribuições limitadas, não resulta de forma alguma do artigo 79.º, n.º 1, do RGPD que esse órgão jurisdicional deva, antes de se pronunciar sobre os pedidos, ter o poder de controlar oficiosamente se as medidas adotadas para evitar qualquer violação posterior da segurança desses dados pessoais são suficientes.

⁶³ Acórdão de 11 de abril de 2024, juris (C-741/21, EU:C:2024:288, n.º 39). Em contrapartida, no âmbito de uma ação de indemnização intentada ao abrigo do artigo 82.º do RGPD, o responsável pelo tratamento em causa suporta o ónus de provar a adequação das medidas de segurança que aplicou ao abrigo do artigo 32.º deste regulamento (V., neste sentido, Acórdão de 14 de dezembro de 2023, Natsionalna agentsia za prihodite (C-340/21, EU:C:2023:986)).

⁶⁴ Nos termos deste considerando «[o]s titulares dos dados deverão ter direito a apresentar reclamação a uma única autoridade de controlo, particularmente no Estado-Membro da sua residência habitual, e direito a uma ação judicial efetiva, nos termos do artigo 47.º da Carta, se considerarem que os direitos que lhes são conferidos pelo presente regulamento foram violados ou se a autoridade de controlo não responder a uma reclamação, a recusar ou rejeitar, total ou parcialmente, ou não tomar as iniciativas necessárias para proteger os seus direitos» (itálico meu).

⁶⁵ V., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, n.ºs 51 e 52, bem como a jurisprudência referida).

94. Com efeito, pelas razões que anteriormente expus, considero que o direito nacional designou o Serviço de Inspeção como responsável pelo tratamento das informações abrangidas pelo sigilo bancário cuja divulgação é ordenada pela autoridade judiciária. Daí decorre que, nessa qualidade, o Serviço de Inspeção é obrigado a tomar todas as medidas previstas pelo RGPD que sejam adequadas para assegurar a segurança das informações que recolheu.

95. Nesta perspetiva, para dar cumprimento ao sistema instituído pelo RGPD, basta que, de acordo com o artigo 79.º, n.º 1, deste regulamento, caso os direitos que lhes são conferidos pelo referido regulamento sejam violados, os titulares dos dados afetados pela divulgação possam intentar uma ação judicial contra o Serviço de Inspeção segundo modalidades processuais que garantam o respeito do direito a uma tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta⁶⁶.

96. Atendendo a todas estas considerações, sugiro que o Tribunal de Justiça responda que, sem prejuízo do acima exposto, o artigo 79.º, n.º 1, do RGPD, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta, não impõe que o órgão jurisdicional, que, em conformidade com o direito nacional, e na sequência de um processo não contraditório, é chamado a decidir de um pedido de divulgação dos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos seus familiares, verifique oficiosamente se o responsável pelo tratamento adotou medidas adequadas a evitar qualquer violação posterior da segurança desses dados pessoais.

VI. Conclusão

97. Atendendo às considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira, terceira e sexta questões submetidas pelo Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia, Bulgária) nos seguintes termos:

- 1) O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação, conforme interpretada pela jurisprudência nacional, que autoriza os membros de um órgão, eleitos pelo Parlamento para mandatos com duração predeterminada, não renováveis sucessivamente, que estão habilitados a controlar as atividades e a integridade dos juízes e dos procuradores, bem como a propor a instauração de processos disciplinares contra estes, a continuar a exercer de facto as suas funções além do termo do seu mandato por um período indeterminado, sem que sejam levadas a cabo diligências adequadas a sanar a curto prazo o bloqueio do processo de renovação dos membros desse órgão, sempre que essa legislação não estiver concebida de modo a não suscitar nenhuma dúvida legítima, no espírito dos particulares, quanto à utilização das prerrogativas e das funções desse órgão como instrumento de pressão sobre a atividade desses juízes e procuradores ou como instrumento de controlo político dessa atividade.
- 2) O artigo 4.º, ponto 7, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados),

⁶⁶ Quanto a este ponto, observo que o artigo 39.º da Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais prevê que em caso de violação dos seus direitos ao abrigo do RGPD e da referida lei, o titular dos dados possa impugnar os atos e condutas do responsável pelo tratamento e do subcontratante perante um órgão jurisdicional. No âmbito deste processo, o titular dos dados pode pedir a reparação dos danos sofridos em razão de um tratamento ilícito de dados pessoais pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante.

deve ser interpretado no sentido de que:

o órgão jurisdicional que concede a uma autoridade pública acesso aos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos seus familiares, apenas sob condição de verificar previamente se esse pedido foi apresentado por essa autoridade e se o mesmo diz respeito a pessoas sujeitas à obrigação de declaração de património, não pode, à luz do papel, das missões e das atribuições que lhe são conferidas pelo direito nacional, ser qualificado de responsável pelo tratamento desses dados pessoais.

- 3) O artigo 79.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/679, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais,

deve ser interpretado no sentido de que:

o órgão jurisdicional, que, em conformidade com o direito nacional, e na sequência de um processo não contraditório, é chamado a decidir de um pedido de divulgação dos saldos bancários dos juízes e procuradores e dos seus familiares, não é obrigado a verificar oficiosamente se o responsável pelo tratamento adotou medidas adequadas a evitar qualquer violação posterior da segurança desses dados pessoais. O direito nacional deve, todavia, prever que as modalidades processuais da ação judicial que, por força deste artigo 79.º, n.º 1, os titulares dos dados afetados por esta divulgação podem intentar contra o responsável pelo tratamento, garantem o direito a uma tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 47.º da Carta.