

**União de direito para além do direito da União – as  
garantias de independência judicial no acórdão  
*Associação Sindical dos Juizes Portugueses***

*Alessandra Silveira*

*Pedro Froufe*

*Sophie Perez*

*Joana Abreu*

[Em anexo: parecer apresentado no processo e acórdão do TJUE.]

No dia 27 de fevereiro de 2018, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferiu o acórdão *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*<sup>1</sup>. Em razão da relevância que reveste para a tutela jurisdicional efetiva e para a afirmação de uma União de direito, o acórdão *ASJP* está a ser comparado com o célebre acórdão *Les Verts*<sup>2/3</sup> de 1986 – no qual, como sabemos, o Tribunal de Justiça afirmou que a (então) Comunidade Económica Europeia seria uma “Comunidade de direito”, no sentido de que nem os Estados-Membros que a integram nem as suas instituições estariam subtraídos ao controlo de conformidade dos seus atos com a “carta constitucional de base” a que correspondem os tratados constitutivos. No acórdão *Les Verts* identificamos, portanto, as bases do reconhecimento da (atual) União Europeia enquanto União de direito e dos tratados constitutivos como a Constituição da União.

Mas o que o acórdão *ASJP* traz de novo em relação ao acórdão *Les Verts*? Na origem do pedido de reenvio prejudicial em *ASJP* está uma ação administrativa especial a tramitar no Supremo Tribunal Administrativo (STA), destinada à anulação de atos administrativos de “processamento de vencimentos” que reduziram o montante da remuneração dos juizes do Tribunal de Contas. Estas medidas foram adotadas com base na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro de 2014<sup>4</sup>, que introduziu reduções remuneratórias temporárias (e as condições da sua reversão) relativamente a uma série de titulares de cargos e de pessoas que exercem funções no setor público. Como o Advogado-Geral Saugmandsgaard Øe apontou nas suas Conclusões, no processo *ASJP* o TJUE foi convidado a determinar “se existe um princípio geral do direito da União segundo o qual as

---

<sup>1</sup> Acórdão *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*, processo C-64/16, EU:C:2018:117.

<sup>2</sup> Acórdão *Les Verts*, processo 294/83, EU:C:1986:166.

<sup>3</sup> Laurent Pech e Sébastien Platon, “Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*”, in *EU Law Analysis*, 13 de março de 2018, disponível em [eulawanalysis.blogspot.pt](http://eulawanalysis.blogspot.pt). Já aderimos a esta ideia em Alessandra Silveira e Sophie Perez Fernandes, “A Union based on the rule of law beyond the scope of EU law – the guarantees essential to judicial independence in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*”, in *Official Blog of UNIO – EU Law Journal*, 3 de abril de 2018, disponível em [officialblogofunio.com](http://officialblogofunio.com), cujos principais argumentos serão aqui retomados.

<sup>4</sup> Diário da República, 1.ª série, n.º 176, de 12 de setembro de 2014, p. 4896.

autoridades dos Estados-Membros estão obrigadas a respeitar a independência dos juízes nacionais, e, em especial – face às circunstâncias do litígio no processo principal –, a manter a remuneração destes últimos num nível constante e suficiente para que possam exercer as suas funções livremente”<sup>5</sup>.

A ação administrativa especial intentada junto do STA foi instruída com parecer (que se publica *infra*) emitido por dois dos autores deste texto – designadamente Alessandra Silveira e Pedro Froufe. O parecer procurou esclarecer em que medida a matéria *sub judice* recaía no âmbito de aplicação do direito da União, importando submeter ao TJUE um pedido de decisão prejudicial para a boa solução do litígio. O STA acabou por submeter ao TJUE uma questão prejudicial centrada na independência judicial como exigência de uma tutela jurisdicional efetiva no âmbito do direito da União, a fim de aferir da compatibilidade das medidas de austeridade em causa com esse princípio. Como o princípio da independência judicial não goza de consagração expressa nos tratados, a questão prejudicial assenta na interpretação de normas que o densificam, bem como na jurisprudência do TJUE que o refere a propósito do sentido de “órgão jurisdicional nacional” para os efeitos da admissibilidade de um reenvio prejudicial. Neste sentido, o STA dá, intencionalmente, grande margem de manobra ao TJUE para que ultrapasse a (muito criticada) autocontenção que marcou a sua jurisprudência durante o período de austeridade:

“Diante dos imperativos de eliminação do défice orçamental excessivo, e assistência financeira regulada por disposições europeias, o princípio da independência judicial, tal como decorre do artigo 19.º, n.º 1, 2.º parágrafo, do TUE, do artigo 47.º da [Carta], e da jurisprudência do TJUE, deve ser interpretado no sentido de que se opõe às medidas de redução remuneratória a que os magistrados estão sujeitos em Portugal, por imposição unilateral doutros

---

<sup>5</sup> Conclusões do Advogado-Geral Saugmandsgaard Øe, *ASJP*, processo C-64/16, EU:C:2017:395, considerando 55.

poderes/órgãos de soberania e de forma continuada, tal como resulta do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014 [...]?”<sup>6</sup>

O TJUE aproveitou a oportunidade proporcionada por esta questão (aparentemente) técnica para proferir um acórdão de consequências mais abrangentes para a garantia da tutela jurisdicional efetiva no sistema jurídico da União e para a afirmação da União Europeia como uma União de direito – e, assim, para a construção do modelo jurídico-constitucional que sustenta o processo de integração europeia. Por isso se tem dito que em *ASJP* a magistratura portuguesa ajudou o direito da União a resolver um problema da magistratura húngara, polaca, checa, etc. – enfim, da magistratura europeia, no sentido mais profundo do que seja a integração judiciária que estamos a construir. Assim, a partir da independência judicial, em *ASJP* o TJUE amplia o âmbito de proteção (o que protege? o que proíbe?) do princípio da União de direito, construído desde *Les Verts* como uma norma que fornece um *i*) limite à atuação das instituições europeias e dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo direito da União, bem como uma *ii*) garantia aos direitos dos particulares afetados por disposições europeias.

Primeiramente, o raciocínio no TJUE encontra fundamento na leitura conjugada dos artigos 2.º (valores sobre os quais se funda a União), 4.º, n.º 3 (princípio da cooperação leal) e 19.º, 1.º parágrafo (princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União), todos do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>7</sup>. Em particular, o TJUE sublinhou que o artigo 19.º TUE “concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2.º TUE” e reconheceu a natureza integrada do sistema judicial da União uma vez que os órgãos jurisdicionais nacionais desempenham, “em colaboração com o Tribunal de Justiça, uma função que lhes é atribuída em comum, para assegurar o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados”. O princípio da tutela

---

<sup>6</sup> Acórdão *ASJP*, cit., considerando 18.

<sup>7</sup> Cfr. acórdão *ASJP*, cit., considerandos 29-36.

jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União tal como é “atualmente afirmado no artigo 47.º da Carta [dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)]” também é mencionado, mas quase a título de nota.

A preferência argumentativa do TJUE é claramente aquela baseada no princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União enquanto concretização do valor do Estado de direito sobre o qual a União se funda nos termos do artigo 2.º TUE pois “[a] própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento do direito da União é inerente a um Estado de direito.” Ao mesmo tempo, ao colocar em segundo plano a sua dimensão de direito fundamental decorrente do artigo 47.º CDFUE, o TJUE liberta o princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União das dificuldades metódicas trazidas pelo artigo 51.º, n.º 1, CDFUE. O TJUE afirma expressamente que, “quanto ao âmbito de aplicação *ratione materiae* do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, (...) essa disposição visa os ‘domínios abrangidos pelo direito da União’, independentemente da situação em que os Estados-Membros apliquem esse direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta”.

O TJUE tem tentado densificar o sentido deste artigo – “pomo da discórdia” da proteção jusfundamental da União – tentando esclarecer em que medida os Estados-Membros estariam vinculados às disposições da CDFUE “apenas quando apliquem o direito da União”<sup>8</sup>. Não tem sido tarefa fácil, pois o artigo 51.º, n.º 1, CDFUE (relativo ao seu âmbito de aplicação) procura salvaguardar a autonomia das ordens jurídicas da União e dos Estados-Membros

---

<sup>8</sup> Cfr., a propósito, Alessandra Silveira, «Comentário ao artigo 51.º», in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Alessandra Silveira/Mariana Canotilho (coords.), Almedina, Coimbra, 2013, pp. 572-589; e Sophie Perez Fernandes, *A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia - da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge*, Menção Honrosa – Prémio Jacques Delors: melhor estudo académico sobre temas comunitários 2017, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2017, disponível em <https://infoeuropa.euocid.pt/registo/000078113/>.

– ou seja, atende à tendência centrífuga daquele sistema jurídico-federativo. E faz sentido que assim seja, pois a proteção dos direitos fundamentais, em qualquer sistema federativo conhecido, está intimamente relacionada com a questão das competências<sup>9</sup>. Só faz sentido falarmos em proteção dos direitos fundamentais na União Europeia se estivermos no âmbito de aplicação do direito da União – que é, à partida, definido pelas suas competências.

Mas em *ASJP* o TJUE procura evidenciar que o que está em causa não é (ou não é apenas) um problema de direitos fundamentais. O TJUE considera o esforço do STA na formulação da pergunta prejudicial (pois o artigo 47.º CDFUE efetivamente densifica o sentido da independência judicial) mas prefere ancorar-se no princípio da tutela jurisdicional efetiva, enquanto dimensão inultrapassável de qualquer Estado de direito – e, conseqüentemente, da sua integração numa União que se pretende de direito. É certo que a diferença, introduzida em *ASJP*, entre “domínios abrangidos pelo direito da União” (artigo 19.º, n.º 1, TUE) e “situações abrangidas pelo direito da União” (artigo 51.º, n.º 1, CDFUE tal como interpretado na jurisprudência *Fransson*<sup>10</sup>) continua por esclarecer de forma mais rigorosa – sobretudo porque da jurisprudência *Fransson* decorre que não podem existir situações que estejam, de alguma forma, abrangidas pelo direito da União, em que os direitos fundamentais da União não sejam aplicados.

De qualquer forma, resulta seguro afirmar, à luz do acórdão *ASJP*, que o âmbito de aplicação do artigo 19.º, n.º 1, TUE é mais amplo do que o âmbito de aplicação do direito da União para efeitos do artigo 47.º CDFUE. Se, em virtude do artigo 51.º, n.º 1, CDFUE, a aplicabilidade das disposições da CDFUE aos Estados-Membros depende da existência de uma ligação suficiente entre a situação em causa e o direito da União, uma “ligação de um certo grau, que ultrapassa a mera proximidade das matérias em causa ou as incidências indiretas

---

<sup>9</sup> José Luís da Cruz Vilaça e Alessandra Silveira, “The European Federalisation Process and the Dynamics of Fundamental Rights”, in *EU Citizenship and Federalism - The Role of Rights*, Dimitry Kochenov (ed.), Cambridge University Press, 2017, pp. 125-146.

<sup>10</sup> Acórdão *Fransson*, processo C-617/10, EU:C:2013:105, considerando 21.

de uma matéria na outra”<sup>11</sup>, a aplicabilidade do artigo 19.º, n.º 1, TUE depende apenas de que a situação em análise potencialmente afete, interfira, interaja com os domínios abrangidos pelo direito da União. Por conseguinte, os Estados-Membros devem assegurar que os órgãos que integram o seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União satisfaçam as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva, independentemente de aplicarem ou não direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, CDFUE<sup>12</sup>.

Este estado de coisas tem consequências de largo alcance no quadro do modelo jurídico-constitucional emergente do processo de integração europeia. Dando operatividade prática aos valores sobre os quais a União se funda, particularmente o valor do Estado de direito, o acórdão *ASJP* não ignora os desafios que o Estado de direito ainda hoje enfrenta na própria União<sup>13</sup> – ou o “Estado de não direito” que partidariza tribunais constitucionais e instrumentaliza a identidade constitucional nos Estados-Membros da Europa de Leste. Ao mesmo tempo, o acórdão discretamente reconhece e procura superar as dificuldades metódicas colocadas pelo artigo 51.º, n.º 1, CDFUE no quadro da proteção dos direitos fundamentais na União. Nesta dimensão jurídico-constitucional, o acórdão *ASJP* inclusivamente supera as expetativas da questão prejudicial formulada pelo STA.

Ademais, o TJUE pronuncia-se no acórdão *ASJP* sobre a independência judicial como exigência inerente a uma tutela jurisdicional efetiva em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, TUE<sup>14</sup>. Após apontar o seu carácter “inerente à missão de julgar” e o seu papel “essencial (...) ao bom funcionamento do sistema

---

<sup>11</sup> Acórdão *Siragusa*, processo C-206/13, EU:C:2014:126, considerando 24.

<sup>12</sup> Cfr. acórdão *ASJP*, cit., considerando 37.

<sup>13</sup> Cfr. José Igreja Matos, “Populism and Judiciary”, in *Officialblogofunion*, 5 de fevereiro de 2018, disponível em [officialblogofunion.com](http://officialblogofunion.com); Michal Ovádek, “Has the CJEU just Reconfigured the EU Constitutional Order?”, in *Verfassungsblog*, 28 de fevereiro de 2018, disponível em [verfassungsblog.de](http://verfassungsblog.de); e Maciej Taborowski, “CJEU Opens the Door for the Commission to Reconsider Charges against Poland”, in *Verfassungsblog*, 13 de março de 2018, disponível em [verfassungsblog.de](http://verfassungsblog.de).

<sup>14</sup> Cfr. acórdão *ASJP*, cit., considerandos 40-45.

de cooperação judiciária que o mecanismo do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE representa”, o TJUE define o conceito de independência judicial como pressupondo, nomeadamente, que “a instância em causa exerça as suas funções jurisdicionais com total autonomia, sem estar submetida a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem, e esteja, assim, protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões”. Em particular, tanto a “inamovibilidade dos membros da instância em causa”, como “o auferimento, por estes, de uma remuneração de nível adequado à importância das funções que exercem” são mencionados como garantias inerentes à independência judicial. Nesta perspetiva principiológica, o TJUE não só corresponde às expectativas da questão prejudicial, definindo o sentido da independência judicial na aceção do direito da União, como estabelece critérios/garantias para o seu adequado exercício.

Sobre o caso concreto, e sem surpresas tendo em conta as Conclusões do Advogado-Geral, o TJUE não considerou que as medidas de redução salarial em causa fossem lesivas da independência dos membros do Tribunal de Contas<sup>15</sup>. Ponderam para tal conclusão i) o carácter limitado das reduções salariais em causa (até uma percentagem que variava em função do nível da remuneração), ii) a natureza temporária das medidas de redução salarial (eliminadas, de forma progressiva, a partir de 1 de janeiro de 2016), bem como iii) o alcance geral dessas mesmas medidas, inscritas num esforço de austeridade coletiva que afetou vários agentes do executivo, do legislativo e do judiciário. Teria sido desejável que o TJUE fosse mais longe e estabelecesse um limite a partir do qual a remuneração deixasse de corresponder a um “nível adequado à importância das funções que exercem”. Através dos critérios da efetividade e da equivalência, ínsitos ao princípio da autonomia institucional e processual dos Estados-Membros, poderia

---

<sup>15</sup> Cfr. acórdão *ASJP*, cit., considerando 46-52.

ter lá chegado se assim o desejasse – a pergunta prejudicial dava-lhe abertura para o efeito.

De qualquer forma, a resposta (porventura insuficiente) do TJUE quanto à remuneração (em concreto) não deve obnubilar outra mais-valia do acórdão em apreço: em *ASJP*, a questão relativa à independência judicial foi apreciada sem que tenha sido dada relevância à questão de saber se as medidas de austeridade concretamente em causa estavam ou não abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União. Para esse efeito, o STA havia indicado no seu pedido de decisão prejudicial que as medidas de redução temporária do montante das remunerações do setor público, também aplicadas aos magistrados, assentavam em imperativos de redução do défice excessivo do orçamento do Estado português durante o ano de 2011. Por esse motivo, o STA considerou as medidas de redução salarial como medidas adotadas no quadro do direito da União ou, no mínimo, como tendo origem europeia, pelo facto de serem impostas ao Estado português por decisões da União que concediam assistência financeira<sup>16</sup>. Como sabemos, durante a crise das dívidas soberanas o TJUE escudou-se na sua (alegada) incompetência para apreciar a conformidade de medidas de austeridade adotadas pelos Estados-Membros com a CDFUE. Naquela altura o TJUE entendeu tratar-se de situações não abrangidas pelo direito da União – e que as disposições da Carta eventualmente invocadas não poderiam, por si só, servir de base para uma competência que o TJUE entendia não ter<sup>17</sup>.

Contudo, em *ASJP* o TJUE contornou o problema pondo em prática o raciocínio acima referido: enquanto concretização do valor do Estado de direito sobre o qual se funda a União, o princípio da tutela jurisdicional efetiva e as exigências que lhe são inerentes (como a independência judicial) devem ser assegurados pelo Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo direito da União (como é aquele do exercício da magistratura judicial, pois de tribunais

---

<sup>16</sup> Cfr. acórdão *ASJP*, cit., considerando 14.

<sup>17</sup> Cfr., por exemplo, o despacho *Sindicato dos Bancários do Norte e o. contra BPN – Banco Português de Negócios SA*, processo C-128/12, EU:C:2013:149.

funcionalmente europeus se trata), independentemente de estarem ou não a aplicar direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, CDFUE. Está aqui subjacente a mensagem de que o regular funcionamento das instituições democráticas num Estado de direito é condição indispensável à participação na União Europeia; as consequências do seu incumprimento estão previstas nos tratados constitutivos e o TJUE saberá agir em conformidade.

Há quem tema este acórdão *ASJP* por pressentir um sinal de que o TJUE se prepara para alargar o âmbito de aplicação do direito da União para as situações ditas “puramente internas”, entendidas como aquelas sem qualquer conexão com o direito da União. Discordamos, todavia, deste receio. Desde que esteja em causa a efetividade do direito da União, o TJUE está farto de avançar em situações “aparentemente” sem qualquer conexão com o direito da União, e por certo não precisa do acórdão *ASJP* para dar continuidade a uma jurisprudência assente. Como bem explica a Advogada-Geral Eleanor Sharpston, a questão de saber se uma situação é interna distingue-se concetualmente da questão de saber se existe uma conexão com o direito da União. Importa saber que situações, internas ou não, devem ser consideradas como não tendo qualquer conexão com o direito da União. Mas a resposta não pode ser que as denominadas situações internas são automaticamente despojadas de qualquer conexão com o direito da União<sup>18</sup>.

O acórdão *ASJP* tem sido aclamado como um dos acórdãos de referência da história do TJUE, proferido num momento particularmente difícil da integração europeia, permanentemente provocada pelo populismo nacionalista e xenófobo e suas manifestações de bestialidade coletiva. Trata-se de uma época em que temos de dar razão a Freud que via a nossa cultura, a nossa civilização, apenas como uma fina camada em risco de poder ser perfurada, a qualquer momento, pelas forças destrutivas do mundo subterrâneo<sup>19</sup>. Orgulha-nos,

---

<sup>18</sup> Cfr. Conclusões da Advogada-Geral Eleanor Sharpston, *Governo da Comunidade Francesa e Governo Valão contra Governo Flamengo*, processo C-212/06, EU:C:2007:398, considerando 136.

<sup>19</sup> Cfr. Stefan Zweig, *O mundo de ontem. Recordações de um europeu*, Assírio & Alvim, Porto, 2014, p. 22.

sobremaneira, que o pronunciamento mais importante do TJUE nos últimos tempos tenha sido provocado/forjado pela magistratura portuguesa, preocupada não propriamente com a devolução de valores que lhe foram retirados desde a entrada em vigor do Orçamento de Estado de 2011, mas sim com o questionamento da redução unilateral da remuneração – e de forma continuada – e suas implicações na União de direito que estamos a construir e na independência judicial em que ela assenta.

## PARECER

*Prof.<sup>a</sup> Doutora Alessandra Silveira*

*Prof. Doutor Pedro Madeira Froufe*

### **Questão:**

Somos confrontados com uma questão que, relacionando-se com a problemática da densificação operativa do estatuto de independência dos magistrados judiciais, poderá ser formulada, em termos imediatos, do seguinte modo: as medidas de redução remuneratória e dos subsídios de fixação e compensação a que os magistrados judiciais estão sujeitos em Portugal, por imposição unilateral de outros poderes/órgãos de soberania e de forma continuada, serão, ou não, compatíveis com o direito da União Europeia?

Ora, o presente parecer, tentando contribuir para a busca de uma solução judicial que dirima o litígio em causa, tem por objetivo sublinhar (fundamentando) a imperiosa necessidade, no caso *sub judice*, da existência de um diálogo institucional com o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), através do mecanismo do reenvio prejudicial [art. 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)] – diálogo este (através do referido reenvio) tendente a aferir se as medidas de redução remuneratória e dos subsídios de fixação e compensação a que os magistrados judiciais estão sujeitos em Portugal, por imposição unilateral doutros poderes/órgãos de soberania e de forma continuada, são compatíveis, ou não, com o direito da União Europeia.

É certo que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se, no âmbito de um processo ao abrigo do art. 267.º do TFUE, sobre a compatibilidade de

normas de direito interno com as disposições de direito da União<sup>20</sup>. Com efeito, a interpretação das disposições de direito interno compete aos órgãos jurisdicionais nacionais – e não ao Tribunal de Justiça<sup>21</sup>. Contudo, o Tribunal de Justiça tem competência, em sede de reenvio prejudicial, para fornecer ao órgão jurisdicional nacional quaisquer elementos de interpretação do direito da União que lhe permita apreciar a compatibilidade de normas de direito interno com a regulamentação europeia<sup>22</sup>.

Como decorre das Recomendações do TJUE relativas à apresentação de processos prejudiciais<sup>23</sup>, quando se pronuncia sobre a interpretação ou a validade do direito da União, o Tribunal de Justiça esforça-se por conceder uma resposta útil para a solução do litígio no processo principal, mas é ao órgão jurisdicional de reenvio que cabe tirar as consequências concretas dessa resposta, eventualmente afastando a aplicação da regra nacional em questão.

O Tribunal de Justiça só não vai atender ao apelo do órgão jurisdicional nacional (declarando-se, pois, incompetente), quando a questão formulada não apresenta qualquer elemento de conexão com o direito da União, ou quando a interpretação solicitada não se relaciona com o objeto/realidade do litígio principal. Assim, a fim de permitir que o Tribunal de Justiça identifique corretamente o objeto do litígio no processo principal e as questões que o mesmo suscita, é útil que o órgão jurisdicional nacional exponha as razões pelas quais a interpretação solicitada é necessária para proferir a sua decisão<sup>24</sup>. Neste sentido, o presente parecer tenciona esclarecer em que medida a matéria *sub judice* recai no âmbito de aplicação do direito da União, importando, pois, submeter ao TJUE questões prejudiciais relevantes para a boa solução do litígio. Não nos

---

<sup>20</sup> Cfr. acórdão *Lamaine*, de 7 de julho de 1994, proc. C-130/93, considerando 10.

<sup>21</sup> Cfr. acórdão *Vanacker e Lesage*, de 12 de outubro de 1993, proc. C-37/92, considerando 7.

<sup>22</sup> Cfr. acórdão *Wilson*, de 19 de setembro de 2006, proc. C-506/04, considerando 35.

<sup>23</sup> Recomendações do TJUE relativas à apresentação de processos prejudiciais, JOUE C 338/01, de 6 de novembro de 2012, considerando 8.

<sup>24</sup> Recomendações do TJUE relativas à apresentação de processos prejudiciais JOUE C 338/01, de 6 de novembro de 2012, considerando 14.

posicionaremos sobre a compatibilidade (ou não) com o direito da União das concretas medidas de redução remuneratória e dos subsídios de fixação e compensação a que os magistrados judiciais foram sujeitos – é precisamente para o desvendar que um reenvio prejudicial se torna, *in casu*, necessário. Importa, antes de mais, demonstrar em que medida a situação em causa (*rectius*, o objeto do litígio) é subsumível ao direito da União Europeia, alertando o órgão jurisdicional nacional para uma dúvida interpretativa razoável, passível de submissão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

Importa ainda notar que sempre que uma questão prejudicial seja suscitada perante um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial em direito interno, tal tribunal é obrigado a submetê-la ao Tribunal de Justiça (art. 267.º, 3.º §, TFUE), exceto quando já exista jurisprudência na matéria (e quando o quadro eventualmente novo não suscite nenhuma dúvida real quanto à possibilidade de aplicar essa jurisprudência ao caso concreto) ou quando o modo correto de interpretar a disposição jurídica em causa seja inequívoco. As Recomendações do TJUE alertam, todavia, no sentido de que um reenvio prejudicial pode ser particularmente útil quando se trate de uma questão de interpretação nova que apresente um interesse geral para a aplicação uniforme do direito da União, ou quando a jurisprudência existente não se afigure aplicável a um quadro factual inédito<sup>25</sup>. Estamos convictamente em crer que seria este o caso.

Assim:

1. Nos termos do art. 33.º, n.º 9, alínea f), da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2014 (publicada no Diário da República, I Série, n.º 253 de 31/12/2013), ficam sujeitos à redução remuneratória prevista no n.º 1 do referido artigo<sup>26</sup> «Os juízes do Tribunal Constitucional e os

---

<sup>25</sup> Recomendações do TJUE relativas à apresentação de processos prejudiciais JOUE C 338/01, de 6 de novembro de 2012, considerando 13.

<sup>26</sup> O art. 33.º, n.º 1, da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2014 (publicada no Diário da República, I Série, n.º 253 de 31/12/2013), dispõe, sob a epígrafe

juízes do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, os magistrados do Ministério Público e os juízes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz».

2. Os trabalhadores da função pública e do setor empresarial do Estado têm sido alvo de reduções remuneratórias desde a entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011 (publicada no Diário da República, I Série, n.º 253 de 31/12/2010). No que respeita especificamente aos magistrados judiciais – aos quais é subsidiariamente aplicável, quanto a deveres, incompatibilidades e direitos, o regime da função pública<sup>27</sup> – o Orçamento de Estado de 2011 não só estabeleceu uma redução remuneratória (art. 19.º), como aditou o art. 32.º-A ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) que, para além de reduzir as componentes do sistema retributivo dos magistrados judiciais nos termos gerais do Orçamento de Estado, ainda reduz em 20% os subsídios de fixação e de compensação previstos nos artigos 24.º e 29.º do EMJ<sup>28</sup>.

3. Apesar de o relatório do Orçamento de Estado do Ministério das Finanças e da Administração Pública de 2011 reconhecer que «a especial tutela constitucional do estatuto das magistraturas» recomenda «uma particular atenção no modo de concretizar medidas de carácter transversal ao Estado no que respeita aos magistrados», as alterações introduzidas «fundamentam-se na necessidade de acautelar que as medidas de austeridade aprovadas nesta Lei do Orçamento de Estado sejam também aplicáveis a estes corpos». Por conseguinte, «são replicadas para os referidos estatutos as normas também aplicadas ao

---

«Redução remuneratória», que «Durante o ano de 2014 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 675, quer estejam em exercício de funções naquela data quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos...».

<sup>27</sup> Cfr. art. 32.º da Lei n.º 21/85, de 30 de julho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ).

<sup>28</sup> O estatuto remuneratório dos magistrados judiciais – tal como definido na Lei n.º 21/85, de 30 de julho, que aprovou o EMJ – é composto por duas parcelas: a remuneração base (que se desenvolve na escala indiciária constante do mapa anexo ao Estatuto) e suplementos (arts. 22.º a 27.º e 29.º do EMJ).

restante universo de titulares de cargos e pessoal alvo das medidas de austeridade.»<sup>29</sup>

4. Assim sendo, as medidas de redução remuneratória têm sido justificadas, nos sucessivos relatórios do Orçamento de Estado do Ministério das Finanças e da Administração Pública, por imperativos de consolidação orçamental – tendo sobretudo em conta a decisão do Conselho da União Europeia, adotada em dezembro de 2009, que exortou o Estado português a reverter a sua situação de défice excessivo<sup>30</sup>.

5. De acordo com o estabelecido no art. 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no art. 3.º do Regulamento 1467/97, o Conselho deve dirigir recomendações aos Estados-Membros no sentido de que ponham termo às situações de défice excessivo. A recomendação deve definir um prazo máximo de seis meses para que o Estado-Membro em causa adote medidas eficazes. Além disso, o Conselho deve exigir que sejam atingidos objetivos orçamentais anuais com base nas previsões subjacentes às recomendações<sup>31</sup>.

6. Com efeito, em 2 de dezembro de 2009, o Conselho decidiu, em conformidade com o art. 126.º, n.º 6, do TFUE, que existia um défice excessivo em Portugal, tendo feito uma recomendação no sentido da correção do défice excessivo até 2013, o mais tardar, em conformidade com o art. 126.º, n.º 7, do TFUE e com o art. 3.º do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1467/97, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. Relatório do Orçamento de Estado de 2011, Ministério das Finanças e da Administração Pública (disponível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)), pp. 53-54.

<sup>30</sup> Cfr. Relatório do Orçamento de Estado de 2011, Ministério das Finanças e da Administração Pública (disponível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)), p. 26.

<sup>31</sup> Cfr. Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de 18 de junho de 2013, considerando 8. Todos os documentos relativos ao procedimento por défice excessivo respeitante a Portugal podem ser consultados em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/portugal\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm).

<sup>32</sup> Cfr. Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de 18 de junho de 2013, considerando 3.

7. Em 7 de abril de 2011, sujeito a uma pressão crescente nos mercados financeiros, Portugal solicitou oficialmente assistência financeira à União Europeia, aos Estados-Membros cuja divisa é o euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 3 de maio de 2011, o governo e a missão conjunta da Comissão, FMI e Banco Central Europeu (BCE) chegaram a um acordo de ajustamento económico e financeiro (conhecido por Memorando de Entendimento) relativamente a um vasto programa de políticas para três anos (até meados de 2014). É então concedida assistência financeira da União a Portugal nos termos da decisão do Conselho 2011/344/UE, de 30 de maio de 2011, tendo em conta o art. 122.º, n.º 2, do TFUE e o Regulamento 407/2010, de 11 de maio de 2010, que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira, nomeadamente o seu art. 3.º, n.º 2.

8. Assim, a concessão de assistência financeira a Portugal é regulada por atos jurídicos europeus, de entre os quais relevam a decisão de execução 2011/344/UE, de 30 de maio de 2011, e a decisão de execução 2012/409/UE, de 10 de julho de 2012, que altera a primeira.

9. De resto, no entendimento do Tribunal Constitucional português, o próprio Memorando de Entendimento assinado entre a Comissão e as autoridades portuguesas teria natureza vinculativa em resultado de se basear, em última análise, no referido art. 122.º, n.º 2, do TFUE<sup>33</sup>. «O memorando é, com efeito, condição necessária para a aplicação de decisão que executa regulamento adotado com base naquela disposição dos Tratados. Assume, portanto, natureza de ato não tipificado de direito da União que, não só condiciona os efeitos da Decisão n.º 334/2011, de 17 de maio, à sua entrada em vigor, como também impõe o cumprimento “das medidas nele consignadas como condição do cumprimento faseado dos contratos de financiamento”.»<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Cfr. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 5 de junho de 2012, p. 3852.

<sup>34</sup> Cfr. Francisco Pereira Coutinho, «A natureza jurídica dos memorandos da “troika”», in *Themis - Revista da Faculdade de Direito da UNL*, ano XIII, n.º 24/25, 2013, p. 166, citando o acórdão do Tribunal Constitucional português referido na nota *supra*.

10. Nos termos do art. 3.º, n.º 5, da decisão 2011/344/UE, o Conselho determinou que, antes do final de 2011 e de acordo com as especificações do Memorando de Entendimento, Portugal deveria adotar uma série de medidas pormenorizadamente descritas, designadamente «executar na íntegra as medidas de consolidação orçamental previstas no orçamento de 2011, no valor aproximado de 9 mil milhões de EUR, e as medidas adicionais, introduzidas antes de Maio de 2011, que ascendem a mais de 400 milhões de EUR», destinadas a «reduzir o défice das administrações públicas nos prazos referidos no n.º 3», assim como «aplicar na íntegra as medidas previstas na nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, incluindo a criação de um quadro orçamental de médio prazo, a preparação de uma análise exaustiva da estratégia orçamental e a criação de um Conselho Orçamental independente». Nos termos do art. 3.º, n.º 6, da decisão 2011/344/UE, o orçamento de 2012 deveria «incluir medidas de consolidação orçamental num montante mínimo de 5,1 mil milhões de EUR, destinadas a reduzir o défice das administrações públicas nos prazos referidos no artigo 3.º, n.º 3» e o orçamento deveria prever «uma redução das despesas em 2012 num montante mínimo de 3,5 mil milhões de EUR, incluindo uma vasta reorganização da administração central, eliminando duplicações e outras ineficiências, cortes nos sectores da educação e da saúde, redução das transferências para as autoridades regionais e locais, redução dos efectivos do sector público, ajustamentos nas pensões e reduções das despesas de capital e outras, tal como previsto no Programa». Nos termos do art. 3.º, n.º 7, da decisão 2011/344/UE, o orçamento de 2013 deveria incluir «medidas de consolidação orçamental num montante mínimo de 3,2 mil milhões de EUR, com o objectivo de reduzir o défice das administrações públicas nos prazos referidos no artigo 3.º, n.º 3». Em especial, do lado das despesas, o orçamento deveria prever «uma redução em 2013 de pelo menos 2,5 mil milhões de EUR, incluindo a redução das despesas na administração central e nos sectores da educação e da saúde, das transferências para as autoridades locais e regionais, do número de funcionários

públicos e dos custos do SEE». E nos termos do art. 3.º, n.º 9, da decisão 2011/344/UE, «no âmbito da assistência a prestar a Portugal, a Comissão, juntamente com o FMI e em ligação com o BCE, examina periodicamente a eficácia e o impacto socioeconómico das medidas acordadas e recomenda as correcções necessárias, com vista a promover o crescimento e a criação de emprego, a assegurar a consolidação orçamental adequada» (sublinhados nossos).

11. Em 9 de outubro de 2012, o Conselho concluiu, em conformidade com o art. 3.º, n.º 5, do Regulamento 1467/97 que, «embora tivessem sido tomadas medidas eficazes, tinham ocorrido acontecimentos económicos adversos inesperados com importantes consequências desfavoráveis para as finanças públicas». Neste seguimento, o Conselho adotou uma recomendação revista, ao abrigo do art. 126.º, n.º 7, do TFUE, e recomendou que Portugal corrigisse o seu défice excessivo até 2014, o mais tardar. Foi também recomendado às autoridades portuguesas que aplicassem as medidas adotadas no Orçamento de 2012 e no respetivo Orçamento Retificativo<sup>35</sup>.

12. Em junho de 2013, considerando que o esforço estrutural ficaria aquém do exigido<sup>36</sup>, «principalmente devido à evolução adversa da economia e ao momento em que foi emitido o acórdão do Tribunal Constitucional, quando o exercício orçamental já estava em curso, o que dificultou a procura de medidas de substituição com uma qualidade estrutural equivalente», o Conselho entendeu

---

<sup>35</sup> Cfr. Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de 18 de junho de 2013, considerandos 5 e 6.

<sup>36</sup> Segundo a Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de 18 de junho de 2013, considerando 17, «a dívida pública bruta aumentou de 108,3% em 2011 para 123,6% do PIB em 2012 e, de acordo com mais recente atualização das perspetivas económicas para Portugal dos serviços da Comissão, deverá alcançar um pico de cerca de 124,2% em 2014, excedendo assim o valor de referência previsto no Tratado em todos esses anos».

valer-se da flexibilidade prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento e concedeu a Portugal um ano adicional para a correção do défice excessivo<sup>37</sup>.

13. **Num tal contexto de correção do défice excessivo (disciplinado e monitorado pelas instituições europeias) seguido de assistência financeira (concedida e regulada por atos jurídicos europeus) é difícil recusar que as Leis do Orçamento de Estado de 2011, 2012, 2013 e 2014 implementaram medidas económicas e financeiras no quadro do direito da União *supra* referido.** No mínimo e com plena propriedade, podemos concluir pela origem **também** europeia, decorrente dos anteriormente mencionados atos de Direito da União, de algumas das normas das Leis do Orçamento referidas (nomeadamente, aquelas que introduziram e implementaram, no quadro legal das finanças públicas portuguesas, as aludidas medidas económicas e financeiras de correção e de ajustamento orçamentais).

14. De resto, por força da crise económica e financeira, as instituições europeias têm adotado um conjunto de atos jurídicos reconhecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), como «quadro regulamentar para o reforço da governança económica da União», e que «institui uma coordenação e uma fiscalização mais apertadas das políticas económicas e orçamentais seguidas pelos Estados-Membros e visa consolidar a estabilidade macroeconómica e a viabilidade das finanças públicas»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de 18 de junho de 2013, considerando 19.

<sup>38</sup> Cfr. acórdão *Pringle*, de 27 de novembro de 2012, proc. C-370/12, considerando 58. O referido quadro seria constituído por diversos regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho adotados em 16 de novembro de 2011, a saber, os regulamentos (UE) n.ºs 1173/2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro, 1174/2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro, 1175/2011, que altera o Regulamento 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, 1176/2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, bem como pelo Regulamento 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, e pela diretiva 2011/85/UE, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros. A tais instrumentos acrescem dois regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho adotados em 21 de maio de 2013, a saber, os regulamentos

15. Do exposto resulta que **a situação *sub judice* recai no âmbito de aplicação do direito da União – muito especialmente no que diz respeito a um Estado-Membro então intervencionado pela correntemente denominada «troika», como é o caso de Portugal.**

16. É certo que as medidas concretas de consolidação orçamental são, em última análise, decididas pelos Estados-Membros – e estes dispõem de alguma margem de manobra para atingir os objetivos acordados (de resto, no caso português, bastante reduzida, tendo em conta a pormenorização das disposições constantes das decisões que concedem assistência financeira).

17. **Todavia, tal margem de discricionariedade para concretizar as orientações de política orçamental acordadas com as instituições europeias não desvincula os Estados-Membros da obrigação de respeitar os princípios gerais de direito da União e os direitos fundamentais por ele reconhecidos, nos termos do art. 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). Da mesma forma, as instituições europeias, ao definirem e fiscalizarem as medidas introduzidas pelos sucessivos Orçamentos de Estado – e ao exortarem o Estado português a cumpri-los «integralmente» – não se podem eximir das suas responsabilidades no que tange ao respeito do direito primário da União<sup>39</sup>.**

---

(UE) n.ºs 472/2013, relativo ao reforço de supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afectados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira, e 473/2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

<sup>39</sup> Começa a tomar consistência a doutrina segundo a qual as reformas de ajustamento/austeridade exigidas pela União Europeia, especialmente no que diz respeito a Estados-Membros intervencionados, seriam escrutináveis à luz dos princípios gerais e direitos fundamentais reconhecidos pela União Europeia. Cfr. Catherine Barnard, «Equality, solidarity and the Charter in time of crisis. A case study of dismissal», in *Citizenship and solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Alessandra Silveira/Mariana Canotilho/Pedro Madeira Froufe (eds.), Euroclio Studies and Documents, Peter Lang, Bruxelles/Bern/Berlim/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien, 2013.

18. De entre tais princípios gerais do direito da União figura aquele da **independência judicial** – tanto relativamente aos juízes organicamente europeus (TJUE) quanto aos juízes funcionalmente europeus (juízes nacionais, enquanto «juges de l'Union du droit commun») <sup>40</sup>. Assim o é porque a tutela jurisdicional efetiva dos direitos decorrentes da ordem jurídica europeia é assegurada, em primeira linha, pelos tribunais nacionais – por força dos arts. 19.º, n.º 1, 2.º§, do Tratado da União Europeia (TUE); e os tribunais nacionais a devem exercer através da independência e imparcialidade a que os cidadãos europeus têm direito – por força do art. 47.º da CDFUE. Nesta medida, a independência judicial e a qualidade dos sistemas de justiça nacionais relevam sobremaneira para a própria efetividade do direito da União: «as lacunas de um sistema judicial nacional não só são um problema para o Estado-Membro em causa como podem afetar o funcionamento do mercado único e, em geral, todo o sistema jurídico da UE, que assenta na confiança mútua» <sup>41</sup>.

19. Tanto é assim que, em inúmeros acórdãos referidos infra, o TJUE avaliou a independência de uma instância judicial nacional como um elemento estrutural – sem discutir em que medida uma particular disposição do direito da União (constante de regulamento, diretiva ou decisão) está a ser incorretamente aplicada por ausência de independência judicial <sup>42</sup>. Mais uma razão, portanto,

---

<sup>40</sup> Cfr. V. Skouris, «Independence of justice and the EU Justice Scoreboard», in Conferência Assises de la Justice, p. 1, disponível em [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions_en.htm).

<sup>41</sup> Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, de 21 de novembro de 2013, a propósito da Conferência Assises de la Justice, disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1117\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1117_pt.htm).

<sup>42</sup> Cfr. Jože Štrus e Nina Peršak, «The Charter of Fundamental Rights and EU citizenship: the link with EU Law re-examined», in *The reconceptualization of European Union citizenship*, E. Guild et al. (eds.), Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2014, p. 337. Os Autores aludem à independência judicial nos termos recentemente abordados pela Comissão Europeia a propósito da Hungria (*European Commission* 2012a). Segundo a Comissão Europeia, a ausência de independência judicial poderia afetar a efetividade do direito da União naquele Estado-Membro, nomeadamente no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, sem que estivesse em causa qualquer concreta disposição de direito da União incorretamente aplicada por ausência de independência judicial.

para que a questão *sub judice* recaia no âmbito de aplicação do direito da União e careça da interpretação do TJUE.

20. Em sede de reenvio prejudicial, a fim de decidir se o organismo que reenvia tem a natureza de «órgão jurisdicional» na aceção do art. 267.º TFUE – questão que é unicamente do âmbito do direito da União –, o TJUE tem em conta um conjunto de elementos, de entre os quais, precisamente, a independência do organismo em causa<sup>43</sup>. O requisito da independência tem sido apreciado à luz de duas dimensões/aspetos. O primeiro aspeto, externo, pressupõe que a instância esteja protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos – poder executivo, instâncias hierarquicamente superiores, etc.<sup>44</sup>. Tal indispensável liberdade em relação a esses elementos externos exige determinadas garantias adequadas à proteção da pessoa que tem por missão julgar, como a inamovibilidade, por exemplo<sup>45</sup>. Já a dimensão interna respeita à imparcialidade dos membros do órgão relativamente às partes no litígio e à falta de interesse pessoal na sua resolução concreta<sup>46</sup>.

21. Como já decidiu o TJUE, tais «garantias de independência e de imparcialidade postulam a existência de regras, designadamente no que respeita à composição da instância, à nomeação, à duração das funções, bem como às causas de abstenção, de impugnação da nomeação e de destituição dos seus

---

<sup>43</sup> Cfr. acórdão *Dorsch Consult*, de 17 de setembro de 1997, proc. C-54/96, considerando 23; acórdão *De Coster*, de 29 de novembro de 2001, proc. C-17/00, considerando 10; acórdão *Syfait*, de 31 de maio de 2005, proc. C-53/03, considerando 29; acórdão *Häupl*, de 14 de junho de 2007, proc. C-246/05, considerando 16; acórdão *Koller*, de 22 de dezembro de 2010, proc. C-118/09, considerando 22, acórdão *Paul Miles*, de 14 de junho de 2011, proc. C-196/09, considerando 37.

<sup>44</sup> Cfr. acórdão *Köllensperger e Atzwanger*, de 4 de fevereiro de 1999, proc. C-103/97, considerando 21; acórdão *Abrahamsson e Anderson*, de 6 de julho de 2000, proc. C-407/98, considerando 36; acórdão *Wilson*, de 19 de setembro de 2006, proc. C-506/04, considerando 51; no mesmo sentido, acórdão do TEDH *Campbell e Fell contra Reino Unido*, de 28 de junho de 1984, série-A, n.º 80, considerando 78.

<sup>45</sup> Cfr. acórdão *Jokela e Pitkäranta*, de 22 de outubro de 1998, proc. C-9/97 e C-118/97, considerando 20.

<sup>46</sup> Cfr. acórdão *RTL Belgium SA*, de 22 de dezembro de 2010, proc. C-517/09, considerandos 39 e 40.

membros, **que permitem afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos que recorrem à justiça, quanto à impermeabilidade da referida instância em relação a elementos externos** e à sua neutralidade relativamente aos interesses em confronto»<sup>47</sup>. A fim de determinar se o organismo nacional é independente, «the Court routinely examines whether it carries out its tasks independently and under its own responsibility, whether the pertinent national legislation provides adequate safeguards for the personal independence and impartiality of its members»<sup>48</sup>. A independência funcional – explica o atual Presidente do TJUE, V. SKOURIS – implica que «the terms and conditions of judicial service are adequately secured by law so as to ensure that individual judges are not subject to any executive control»<sup>49</sup>.

22. Assim, o direito da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que o risco de que os tribunais (orgânica e funcionalmente europeus) possam ser influenciados na sua atividade judicial por qualquer autoridade política resulta incompatível com as exigências de independência<sup>50</sup>.

23. Ora, a independência dos órgãos judiciais realiza-se também mediante a previsão de garantias sobre o estatuto dos seus integrantes, nas suas

---

<sup>47</sup> Cfr. acórdão *Wilson*, de 19 de setembro de 2006, proc. C-506/04, considerando 53.

<sup>48</sup> Cfr. V. Skouris, «Independence of justice and the EU Justice Scoreboard», in Conferência Assises de la Justice, p. 4, disponível em [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions_en.htm). A propósito do conceito de «total independência» das autoridades administrativas de controlo da diretiva 95/46/CE (relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados), cfr. acórdão *Comissão Europeia contra República Federal da Alemanha*, de 9 de março de 2010, proc. C-518/07, considerando 30: «há que interpretar o artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Directiva 95/46 no sentido de que as autoridades de controlo competentes para fiscalizar o tratamento de dados pessoais no sector não público devem gozar de uma independência que lhes permita exercer as suas funções sem influência externa. Essa independência exclui não só qualquer influência exercida pelos organismos de controlo mas também qualquer instrução ou qualquer outra influência externa, directa ou indirecta, que possam pôr em causa o cumprimento, pelas referidas autoridades, da sua tarefa de estabelecer um justo equilíbrio entre a protecção do direito à vida privada e a livre circulação de dados pessoais».

<sup>49</sup> Cfr. V. Skouris, «Independence of justice and the EU Justice Scoreboard», in Conferência Assises de la Justice, p. 1, disponível em [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions_en.htm).

<sup>50</sup> Neste sentido cfr. Pauliine Koskelo, «Independence of justice and the EU Justice Scoreboard», in Conferência Assises de la Justice, disponível em [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/interventions_en.htm).

várias articulações, incluindo, além da progressão na carreira, também o tratamento económico. **Em Portugal, os magistrados judiciais estão sujeitos a periódicas reivindicações no confronto com outros poderes, a fim de conquistar o aumento (ou evitar uma maior redução) nos seus rendimentos – uma situação que pode criar a perigosa e generalizada ideia de domínio do poder legislativo e executivo sobre o judicial.**

24. Não está, portanto, em causa, a devolução de valores retirados aos magistrados judiciais portugueses desde a entrada em vigor do Orçamento de Estado de 2011, mas sim o questionamento da redução unilateral da remuneração – e de forma continuada. Salvo porventura Itália e Polónia, cujas legislações adotaram métodos de atualização automática das remunerações dos magistrados judiciais, mecanismos desta natureza ainda não foram implementados no contexto da União<sup>51</sup> – por mais relevante que o problema se revele, especialmente no contexto da atual discussão sobre o futuro do sistema de justiça no espaço da UE.

25. A ausência de interferência/influência externa (que a independência judicial exige) pode ficar comprometida pela redução das remunerações dos magistrados nos termos em que vem sendo praticada em Portugal, podendo, porventura, constituir-se num indevido condicionamento sobre o exercício da função jurisdicional, constringendo a magistratura e também o magistrado individual, a um inevitável (e constringente) confronto com o poder público a fim de preservar e/ou reprimir a sua condição económica, gerando um subterrâneo conflito entre instituições que mina pela raiz a serenidade do juiz<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Neste sentido cfr. o contributo da MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés), «The need for EU-wide minimum standards for safeguards for the independence of the judiciary», in Conferência Assises de la Justice, p. 7, disponível em [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/41.medel\\_contributionassisesdelajustice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/41.medel_contributionassisesdelajustice_en.pdf).

<sup>52</sup> Neste sentido, cfr. Acórdão da Corte Constitucional Italiana n.º 223/2012, de 8 de outubro de 2012.

26. Neste sentido – e a propósito da atualização trienal e dos mecanismos de revisão das retribuições dos magistrados – a Corte Constitucional Italiana pronunciou-se, em 8 de outubro de 2012 (acórdão n.º 223/2012, recuperando os seus acórdãos n.º 1/1978, n.º 238/1990, n.º 42/1993), no sentido da imprescindibilidade de um mecanismo que desvincule a progressão salarial de uma mera contratação e que evite o arbítrio de um poder sobre outro. Com fundamento no princípio da independência judicial, «que deve ser salvaguardada também sob a perspetiva económica», a retribuição dos magistrados em Itália implica uma atualização automática, não dependente de negociação, sendo a remuneração atualizada a cada triénio, em percentagem idêntica à média dos aumentos obtidos pelos funcionários públicos<sup>53</sup>.

27. Assim, através de um mecanismo de atualização automática da remuneração dos magistrados, a lei italiana, com base nos princípios constitucionais, pôs a autonomia e a independência da magistratura a coberto de qualquer forma de interferência que pudesse, ainda que potencialmente, minorizar tal função, através de uma dialética contratualística. Em tal conceção jurídico-constitucional, portanto, a relação entre o Estado e a magistratura, como ordem autónoma e independente, excede as conotações de uma mera relação de trabalho.

28. Ainda que esta não seja uma conceção amplamente partilhada por todos os Estados-Membros da União, é este o nível de proteção que a Constituição Italiana entendeu atribuir ao princípio da independência judicial e/ou ao direito fundamental à independência dos tribunais. Ora, se a ordem jurídica da União Europeia protege a independência dos tribunais como um princípio geral de

---

<sup>53</sup> No referido acórdão, a Corte Constitucional Italiana julgou inconstitucional o corte ao subsídio em disputa, por entendê-lo tanto mais injusto quanto a «função do subsídio de compensação – pela atividade dos magistrados em condições de graves lacunas organizativas do aparelho da justiça – exige o mais escrupuloso respeito por parte do legislador dos cânones da razoabilidade e da igualdade». A Corte Constitucional reconheceu que já havia permitido anteriormente cortes na retribuição dos magistrados (em 1992), mas apenas porque tinham um carácter totalmente excecional, que «esgotava os seus efeitos no ano considerado».

direito da União – de resto como uma das dimensões do direito fundamental à ação previsto no art. 47.º da CDFUE (direito a um «tribunal independente e imparcial») –, nada obsta a que, em nome do respeito às tradições constitucionais dos Estados-Membros, seja este o padrão de jusfundamentalidade acolhido pelo TJUE no âmbito de aplicação do direito da União<sup>54</sup>, nos termos do art. 6.º, n.º 3, do TUE e 53.º da CDFUE<sup>55</sup>, na medida em que se revele compatível com a estrutura e objetivos da ordem jurídica da União Europeia, «e desde que essa aplicação não comprometa o nível de proteção previsto pela Carta, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça, nem o primado, a unidade e a efetividade do direito da União»<sup>56</sup>.

29. Diante do exposto, e tendo em conta a necessidade de uma resposta interpretativa do TJUE sobre as disposições/princípios de direito da União relevantes para a decisão do litígio principal, importa submeter uma questão prejudicial ao TJUE, nos termos do art. 267.º do TFUE, a fim de saber se:

Diante dos imperativos de eliminação do défice orçamental excessivo (art. 126.º, n.º 7, do TFUE, art. 3.º do Regulamento n.º 1467/97 e Recomendação do Conselho com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Portugal, de 18 de junho de 2013) e assistência financeira regulada por disposições europeias (art. 122.º, n.º 2, do TFUE, art. 3.º do Regulamento 407/2010, art. 3.º da decisão de execução 2011/344/UE e decisão de execução 2012/409/UE que a altera), o princípio da independência judicial, tal como decorre do art.

---

<sup>54</sup> Cfr. acórdão *Omega*, de 14 de outubro de 2004, proc. C-36/02, considerando 34, 35, 37 e 39.

<sup>55</sup> Sobre o princípio do nível de proteção mais elevado dos direitos fundamentais na União Europeia cfr. comentários aos arts. 51.º, 52.º e 53.º da CDFUE in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Alessandra Silveira/Mariana Canotilho (coords.), Almedina, Coimbra, 2013; Bruno de Witte, «Tensions in the multilevel protection of fundamental rights. The meaning of article 53 EU Charter», in *Citizenship and solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Alessandra Silveira/Mariana Canotilho/Pedro Madeira Froufe (eds.), Euroclio Studies and Documents, Peter Lang, Bruxelles/Bern/Berlim/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien, 2013; Leonard Besselink, «Multiple political identities. Revisiting the “maximum standard”», in *Citizenship and solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, cit..

<sup>56</sup> Cfr. acórdão *Melloni*, de 26 de fevereiro de 2013, proc. C-399/11, considerando 60.

19.º, n.º1, 2.º §, do TUE, do art. 47.º da CDFUE, e da jurisprudência do TJUE, deve ser interpretado no sentido de que se opõe às medidas de redução remuneratória e dos subsídios de fixação e compensação a que os magistrados judiciais estão sujeitos em Portugal, por imposição unilateral doutros poderes/órgãos de soberania e de forma continuada, nos termos do art. 33.º, n.º 9, alínea f), da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2014, e do art. 32.º-A ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2011 (publicada no Diário da República, I Série, n.º 253 de 31/12/2010)?

Este é, salvo melhor opinião, o nosso entendimento.

*Alessandra Silveira*

*Pedro Madeira Froufe*

Professores da Escola de Direito da Universidade do Minho

CEDU – Centro de Estudos em Direito da União Europeia / Universidade do Minho

## ACÓRDÃO DO TJUE (\*)

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

27 de fevereiro de 2018

«Reenvio prejudicial — Artigo 19.º, n.º 1, TUE — Vias de recurso — Tutela jurisdicional efetiva — Independência judicial — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º — Reduções remuneratórias na função pública nacional — Medidas de austeridade orçamental»

No processo C-64/16,  
que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), por decisão de 7 de janeiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de fevereiro de 2016, no processo

**Associação Sindical dos Juizes Portugueses**

contra

**Tribunal de Contas,**

---

\* ECLI:EU:C:2018:117. Língua do processo: português.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),  
composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, L. Bay Larsen,  
T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (relator) e C. G. Fernlund,  
presidentes de secção, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E.  
Jarašiūnas e E. Regan, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 13 de fevereiro de 2017,

considerando as observações apresentadas:

– em representação da Associação Sindical dos Juízes Portugueses, por M.  
Rodrigues, advogado,

– em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes, M.  
Figueiredo, M. Rebelo, F. Almeida e V. Silva, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por L. Flynn e M. França, na  
qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 18 de maio de  
2017,

profere o presente

## Acórdão

1. O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Associação Sindical dos Juízes Portugueses (a seguir «ASJP») ao Tribunal de Contas (Portugal) a propósito da redução temporária do montante das

remunerações pagas aos membros desta instância, no contexto das orientações de política orçamental do Estado português.

## **Quadro jurídico**

### ***Direito da União***

#### **3. O artigo 2.º TUE tem a seguinte redação:**

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

#### **4. O artigo 19.º, n.os 1 e 2, TUE dispõe:**

«1. O Tribunal de Justiça da União Europeia inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados. O Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

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

2. [...]

Os juízes e os advogados-gerais do Tribunal de Justiça e os juízes do Tribunal Geral são escolhidos de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência [...]

### ***Direito português***

5. A Lei n.º 75/2014, que estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão, de 12 de setembro de 2014 (Diário da República, 1.ª série, n.º 176, de 12 de setembro de 2014, p. 4896, a seguir «Lei n.º 75/2014»), determina, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, a aplicação

com carácter transitório dos mecanismos das reduções remuneratórias no setor da função pública.

**6. O artigo 2.º da referida lei tem a seguinte redação:**

«1 — São reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1 500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

- a) 3,5% sobre o valor total das remunerações superiores a € 1 500 e inferiores a € 2 000;
- b) 3,5% sobre o valor de € 2 000 acrescido de 16% sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2 000, perfazendo uma redução global que varia entre 3,5% e 10%, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2 000 até € 4 165;
- c) 10% sobre o valor total das remunerações superiores a € 4 165.

[...]

9 — A presente lei aplica-se aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:

- a) O Presidente da República;
- b) O Presidente da Assembleia da República;
- c) O Primeiro-Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) Os juizes do Tribunal Constitucional, os juizes do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz;
- g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;
- h) Os deputados às assembleias legislativas das regiões autónomas;
- i) Os membros dos governos regionais;
- j) Os eleitos locais;
- k) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;
- l) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo

Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República;

m) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR), incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;

n) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;

o) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime comum e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;

p) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, incluindo os trabalhadores em processo de requalificação e em licença extraordinária;

q) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, incluindo as entidades reguladoras independentes;

r) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e local;

s) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas de direito público e das fundações públicas de direito privado e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;

t) O pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo.

[...]

15 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos.»

7. A Lei n.º 159-A/2015, sobre a extinção da redução remuneratória na Administração Pública, de 30 de dezembro de 2015 [Diário da República, 1.ª série, n.º 254, de 30 de dezembro de 2015, p. 10006-(4), a seguir «Lei n.º 159-A/2015»], eliminou, progressivamente, a partir de 1 de janeiro de 2016, as medidas da redução remuneratória resultantes da Lei n.º 75/2014.

8. O artigo 1.º dessa lei prevê:

«A presente lei estabelece a extinção da redução remuneratória, prevista na Lei n.º 75/2014 [...], nos termos do artigo seguinte.»

9. O artigo 2.º da referida lei dispõe:

«A redução remuneratória prevista na Lei n.º 75/2014 [...] é progressivamente eliminada ao longo do ano de 2016, com reversões trimestrais, nos seguintes termos:

- a) Reversão de 40% nas remunerações pagas a partir de 1 de janeiro de 2016;
- b) Reversão de 60% nas remunerações pagas a partir de 1 de abril de 2016;
- c) Reversão de 80% nas remunerações pagas a partir de 1 de julho de 2016;
- d) Eliminação completa da redução remuneratória a partir de 1 de outubro de 2016.»

10. Segundo a Lei n.º 98/97, de Organização e Processo do Tribunal de Contas, de 26 de agosto de 1997 (Diário da República, I Série-A, n.º 196, de 26 de agosto de 1997), esse Tribunal fiscaliza, nomeadamente, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia e pode, neste domínio, atuar, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea h), dessa lei, em cooperação com os órgãos da União competentes. Nos termos dos artigos 44.º e 96.º dessa mesma lei, o referido Tribunal é igualmente chamado a conhecer de questões relativas à fiscalização prévia (visto) da regularidade de atos, contratos

ou outros instrumentos geradores de despesa ou de dívida pública, designadamente no âmbito de processos de adjudicação de contratos públicos.

### **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

11. Com a Lei n.º 75/2014, o legislador português reduziu, a partir do mês de outubro de 2014 e com carácter transitório, o montante da remuneração de uma série de titulares de cargos e de pessoas que exercem funções no setor público. Em aplicação de atos administrativos de «processamento de vencimentos» adotados com fundamento nessa lei, foi reduzido o montante da remuneração dos juízes do Tribunal de Contas.

12. A ASJP, atuando em representação de membros do Tribunal de Contas, intentou no Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) uma ação administrativa especial destinada à anulação desses atos administrativos referentes ao mês de outubro de 2014 e aos meses seguintes, à condenação do réu na restituição das retenções salariais efetuadas, acrescidas de juros moratórios à taxa legal, bem como ao reconhecimento do direito dos interessados a auferir a totalidade da sua remuneração.

13. Em apoio desse recurso, a ASJP sustenta que as medidas de redução salarial violam o «princípio da independência judicial», consagrado não apenas pela Constituição portuguesa, mas igualmente pelo direito da União no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e no artigo 47.º da Carta.

14. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as medidas de redução temporária do montante das remunerações do setor público assentam em imperativos de redução do défice excessivo do orçamento do Estado português durante o ano de 2011. O mesmo considera que essas medidas foram tomadas no

quadro do direito da União ou, no mínimo, têm aí a sua origem, uma vez que esses imperativos foram impostos ao Governo português pelas decisões da União que concediam, designadamente, uma assistência financeira a esse Estado-Membro.

**15.** A este propósito, o órgão jurisdicional salienta que as margens de discricionariedade para concretizar as orientações de política orçamental, reconhecidas pelas instituições da União, não desvinculam o Estado português, contudo, da obrigação de respeitar os princípios gerais de direito da União, entre os quais o da independência judicial, aplicável tanto aos órgãos jurisdicionais da União como aos tribunais nacionais.

**16.** Com efeito, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a tutela jurisdicional efetiva dos direitos decorrentes da ordem jurídica da União é assegurada, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, a título principal, pelos tribunais nacionais. Estes são chamados a exercer essa tutela no respeito dos princípios da independência e da imparcialidade enunciados no artigo 47.º da Carta.

**17.** O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, a este respeito, que a independência dos órgãos jurisdicionais depende das garantias associadas ao estatuto dos seus integrantes, incluindo em matéria de remuneração.

**18.** Nestas condições, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Diante dos imperativos de eliminação do défice orçamental excessivo, e assistência financeira regulada por disposições europeias, o princípio da independência judicial, tal como decorre do artigo 19º, nº 1, 2º parágrafo, do TUE, do artigo 47º da [Carta], e da

jurisprudência do TJUE, deve ser interpretado no sentido de que se opõe às medidas de redução remuneratória a que os magistrados estão sujeitos em Portugal, por imposição unilateral doutros poderes/órgãos de soberania e de forma continuada, tal como resulta do artigo 2º da Lei nº 75/2014 [...]?»

### **Quanto à questão prejudicial**

#### ***Quanto à admissibilidade***

19. A Comissão Europeia alega que, na sua decisão, o órgão jurisdicional de reenvio não apresentou as razões que justificam a escolha das disposições do direito da União cuja interpretação é solicitada.

20. A este propósito, importa recordar que resulta do espírito de cooperação que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial que é indispensável que o tribunal nacional exponha, na decisão de reenvio, as razões precisas pelas quais considera que é necessária para a decisão da causa uma resposta às suas questões de interpretação de certas disposições de direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o., C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 47 e jurisprudência referida).

21. No caso em apreço, a decisão de reenvio inclui indicações suficientes para permitir ao Tribunal de Justiça compreender as razões por que 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.

22. O Governo português, por seu lado, alega a inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial pelo facto de a Lei n.º 159-A/2015 ter suprimido

totalmente, em 1 de outubro de 2016, a redução salarial que afetou, a partir de 1 de outubro de 2014, as pessoas que exercem funções no setor público. Assim, defende que qualquer alegação relativa a uma pretensa violação do princípio da independência judicial em razão dessa redução salarial ficou sem objeto.

23. A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça pode recusar pronunciar-se sobre um pedido submetido por um órgão jurisdicional nacional quando, nomeadamente, for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou quando o problema for hipotético (v., designadamente, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, n.º 36 e jurisprudência referida).

24. No caso em apreço, como o advogado-geral salientou no n.º 32 das suas conclusões, o litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio tem por objeto a anulação dos atos administrativos em virtude dos quais o montante das remunerações dos membros do Tribunal de Contas foi reduzido, bem como a restituição das quantias remuneratórias que foram retidas em aplicação da Lei n.º 75/2014.

25. Ora, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que os montantes retidos das remunerações das pessoas em causa, no período entre outubro de 2014 e outubro de 2016, não lhes foram restituídos. Assim, o litígio no processo principal não ficou sem objeto, pelo que há que afastar essa alegação de inadmissibilidade.

26. Tendo em conta o que precede, conclui-se que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

### **Quanto ao mérito**

27. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE deve ser interpretado no sentido de que o princípio da independência judicial se opõe à aplicação aos membros do poder judicial de um Estado-Membro de medidas gerais de redução salarial, como as que estão em causa no processo principal, associadas a imperativos de eliminação de um défice orçamental excessivo e a um programa de assistência financeira da União.

28. Uma vez que a autora no processo principal atua unicamente em representação de membros do Tribunal de Contas, para responder a esta questão, há apenas que ter em conta a situação dos membros dessa instância.

29. A título preliminar, há que observar, quanto ao âmbito de aplicação *ratione materiae* do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, que essa disposição visa os «domínios abrangidos pelo direito da União», independentemente da situação em que os Estados-Membros apliquem esse direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

30. De acordo com o artigo 2.º TUE, a União funda-se em valores, como o Estado de direito, que são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada, designadamente, pela justiça. A este respeito, cumpre salientar que a confiança mútua entre os Estados-Membros e, designadamente, os seus órgãos jurisdicionais assenta na premissa fundamental segundo a qual os Estados-Membros partilham de uma série de valores comuns em que a União se funda, como precisado nesse artigo 2.º TUE [v., neste sentido, Parecer 2/13 (Adesão da União à CEDH), de 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454, n.º 168].

31. A União é uma União de direito cujos interessados têm o direito de contestar judicialmente a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer ato nacional relativo à aplicação, a seu respeito, de um ato da União (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.os 91 e 94 e jurisprudência referida).

32. O artigo 19.º TUE, que concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2.º TUE, confia a tarefa de assegurar a fiscalização jurisdicional na ordem jurídica da União não apenas ao Tribunal de Justiça mas igualmente aos órgãos jurisdicionais nacionais [v., neste sentido, Parecer 1/09 (Acordo sobre a criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 66; Acórdãos de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 90, e de 28 de abril de 2015, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 45].

33. Esses órgãos jurisdicionais desempenham, assim, em colaboração com o Tribunal de Justiça, uma função que lhes é atribuída em comum, para assegurar o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados [v., neste sentido, Parecer 1/09 (Acordo sobre a criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 69, e Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 99].

34. Por conseguinte, compete aos Estados-Membros, nomeadamente, por força do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE, assegurar no seu território a aplicação e o respeito do direito da União [v., neste sentido, Parecer 1/09 (Acordo sobre a criação de um sistema

unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 68]. A este respeito, como prevê o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar aos interessados o respeito do seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. Assim, compete aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e de processos que permita assegurar uma fiscalização jurisdicional efetiva nos referidos domínios (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.os 100 e 101 e jurisprudência referida).

**35.** O princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos interessados pelo direito da União, a que se refere o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, constitui, com efeito, um princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e que é atualmente afirmado no artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de março de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 37, e de 22 de dezembro de 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, n.os 29 a 33).

**36.** A própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento do direito da União é inerente a um Estado de direito (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 73 e jurisprudência referida).

**37.** Daqui decorre que qualquer Estado-Membro deve assegurar que as instâncias que, enquanto «órgão jurisdicional» na aceção do direito da União,

fazem parte do seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União satisfaçam as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva.

**38.** A este respeito, importa salientar que entre os elementos a ter em conta no âmbito da apreciação da qualidade de «órgão jurisdicional» figuram a origem legal do órgão, a sua permanência, o carácter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do seu processo, a aplicação, pelo órgão, das regras de direito, bem como a sua independência (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 27 e jurisprudência referida).

**39.** No caso em apreço, há que salientar que, segundo os elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe e que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, o Tribunal de Contas pode ser chamado a pronunciar-se, em aplicação da Lei n.º 98/97, referida no n.º 10 do presente acórdão, sobre questões relativas aos recursos próprios e à aplicação dos recursos financeiros oriundos da União. Ora, tais questões podem dizer respeito à aplicação ou à interpretação do direito da União (v., designadamente, Acórdão de 26 de maio de 2016, *Județul Neamț e Județul Bacău*, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360). O mesmo se diga das questões relativas à fiscalização prévia (visto) da regularidade de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou de dívida pública, entre outros, no âmbito de processos de adjudicação de contratos públicos, dos quais essa instância pode igualmente ser chamada a conhecer por força dessa lei.

**40.** Assim, na medida em que o Tribunal de Contas se pode pronunciar, na qualidade de «órgão jurisdicional», na aceção do n.º 38 do presente acórdão, sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, o Estado-Membro em causa deve garantir que essa instância satisfaça as exigências inerentes a uma tutela

jurisdicional efetiva, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

41. Para garantir essa tutela, é fundamental que seja preservada a independência desta instância, como confirma o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, que refere o acesso a um tribunal «independente» entre as exigências associadas ao direito fundamental a uma ação.

42. A garantia de independência, que é inerente à missão de julgar (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de setembro de 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, n.º 49; de 14 de junho de 2017, *Online Games e o.*, C-685/15, EU:C:2017:452, n.º 60; e de 13 de dezembro de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 40), impõe-se não apenas a nível da União, aos juízes e aos advogados-gerais do Tribunal de Justiça, como previsto no artigo 19.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TUE, mas igualmente a nível dos Estados-Membros, aos órgãos jurisdicionais nacionais.

43. A independência dos órgãos jurisdicionais nacionais é essencial, em particular, ao bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária que o mecanismo do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE representa, na medida em que, em conformidade com a jurisprudência constante recordada no n.º 38 do presente acórdão, esse mecanismo só pode ser acionado por uma instância encarregue de aplicar o direito da União, que satisfaça, designadamente, esse critério de independência.

44. O conceito de independência pressupõe, nomeadamente, que a instância em causa exerça as suas funções jurisdicionais com total autonomia, sem estar submetida a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer

origem, e esteja, assim, protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de setembro de 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, n.º 51, e de 16 de fevereiro de 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 37 e jurisprudência referida).

45. Ora, tal como a inamovibilidade dos membros da instância em causa (v., designadamente, Acórdão de 19 de setembro de 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, n.º 51), o auferimento, por estes, de uma remuneração de nível adequado à importância das funções que exercem constitui uma garantia inerente à independência judicial.

46. No caso em apreço, cumpre salientar que, como resulta das indicações do órgão jurisdicional de reenvio, as medidas de redução salarial em causa no processo principal foram adotadas em razão de imperativos ligados à eliminação do défice orçamental excessivo do Estado português e no contexto de um programa de assistência financeira da União a esse Estado-Membro.

47. Essas medidas previam uma redução limitada do montante da remuneração, até uma percentagem que variava em função do nível da mesma.

48. Tais medidas foram aplicadas não apenas aos membros do Tribunal de Contas mas, mais amplamente, a diferentes titulares de cargos públicos e pessoas que exercem funções no setor público, entre os quais representantes dos poderes legislativo, executivo e judicial.

49. Por esse motivo, não se pode considerar que as referidas medidas foram especificamente adotadas para os membros do Tribunal de Contas. Pelo contrário, assemelham-se a medidas gerais que se destinam a que um conjunto

de membros da função pública nacional contribua para o esforço de austeridade ditado pelos imperativos de redução do défice excessivo do orçamento do Estado português.

50. Por último, como resulta do título da Lei n.º 75/2014 e da própria letra do seu artigo 1.º, n.º 1, as medidas de redução salarial instituídas por essa lei, que entraram em vigor em 1 de outubro de 2014, tinham carácter transitório. Segundo um processo progressivo de supressão dessas medidas que se desenrolou ao longo do ano de 2016, a Lei n.º 159-A/2015 eliminou definitivamente, em 1 de outubro de 2016, a redução remuneratória.

51. Nestas condições, as medidas de redução salarial em causa no processo principal não podem ser consideradas lesivas da independência dos membros do Tribunal de Contas.

52. Face ao exposto, há que responder à questão submetida que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE deve ser interpretado no sentido de que o princípio da independência judicial não se opõe à aplicação aos membros do Tribunal de Contas de medidas gerais de redução salarial, como as que estão em causa no processo principal, associadas a imperativos de eliminação de um défice orçamental excessivo e a um programa de assistência financeira da União.

### **Quanto às despesas**

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

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

O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE deve ser interpretado no sentido de que o princípio da independência judicial não se opõe à aplicação aos membros do Tribunal de Contas (Portugal) de medidas gerais de redução salarial, como as que estão em causa no processo principal, associadas a imperativos de eliminação de um défice orçamental excessivo e a um programa de assistência financeira da União Europeia.

Lenaerts

Tizzano

Bay Larsen

von Danwitz

Da Cruz Vilaça

Rosas

Levits

Fernlund

Toader

Safjan

Šváby

Berger

Prechal

Jarašiūnas

Regan

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de fevereiro de 2018.

O Secretário

O Presidente

*A. Calot Escobar*

*K. Lenaerts*