



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 21 de dezembro de 2016¹

Processo C-258/14

Eugenia Florescu e o.
contra
Casa Județeană de Pensii Sibiu,
Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale,
Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale,
Statul român,
Ministerul Finanțelor Publice

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia)]

«Reenvio prejudicial — Princípios do direito da União — Política social e igualdade de tratamento — Princípios da segurança jurídica e do primado do direito da União — Legislação nacional que permite a revisão de decisões definitivas em caso de violação do princípio do primado do direito da União, mas apenas no âmbito administrativo (não nos demais contenciosos) — Legislação nacional que proíbe o cúmulo de uma pensão de reforma com outros rendimentos salariais — Interpretação da referida regulamentação pelo Tribunal Constitucional romeno que pode dar lugar a uma discriminação entre as pessoas cuja duração do mandato está prevista na Constituição e os magistrados de carreira»

1. No presente processo, a Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia) pediu ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre diversas questões prejudiciais que têm por objeto a conformidade com o direito da União de uma medida nacional que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

2. Esse órgão jurisdicional interroga-se, nomeadamente, sobre se as disposições da Diretiva 2000/78/CE² e o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³ se opõem a essa medida.

1 — Língua original: francês.

2 — Diretiva do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO 2000, L 303, p. 16).

3 — A seguir «Carta».

3. Estas questões vão levar o Tribunal de Justiça a apreciar a natureza do memorando de acordo entre a Comunidade Europeia e a Roménia que foi celebrado em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009⁴, para determinar se este memorando pode ser considerado um ato adotado pelas instituições na aceção do artigo 267.º TFUE. Por outro lado, as referidas questões darão ao Tribunal de Justiça a oportunidade de examinar se a medida nacional em causa no litígio no processo principal pode ser considerada uma aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.
4. Nas presentes conclusões, explicaremos as razões por que entendemos que o memorando de acordo deve ser considerado um ato adotado pelas instituições da União na aceção do artigo 267.º TFUE e pode, assim, ser objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça. Explicaremos por que razão pensamos que este memorando deve ser interpretado no sentido de que não impõe a adoção de legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.
5. Indicaremos, igualmente, a razão pela qual o artigo 17.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a essa legislação nacional.
6. Depois, exporemos as razões por que consideramos que o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável a essa legislação nacional.
7. Por último, proporemos ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 47.º da Carta, bem como os princípios da equivalência e da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem, em circunstâncias como as do processo principal, a que um juiz nacional não tenha a possibilidade de rever uma decisão jurisdicional definitiva proferida no âmbito de uma ação de natureza cível, quando se verificar que essa decisão é incompatível com uma interpretação do direito da União seguida pelo Tribunal de Justiça posteriormente à data do trânsito em julgado dessa decisão, mesmo que essa possibilidade exista em relação a decisões jurisdicionais definitivas incompatíveis com o direito da União proferidas em sede de ações de natureza administrativa.

4 — A seguir «memorando de acordo». Este memorando de acordo está disponível no seguinte endereço Internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15409_en.pdf. Importa observar que a versão em língua inglesa do Regulamento (CE) n.º 332/2002 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2002, que estabelece um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos Estados-Membros (JO 2002, L 53, p. 1), conforme alterado pela Regulamento (CE) n.º 431/2009, de 18 de maio de 2009 (JO 2009, L 128, p. 1), utiliza a expressão «memorandum of understanding». Todavia, a versão em língua francesa utiliza a expressão «protocole d'accord». Uma vez que a versão em língua portuguesa deste mesmo regulamento utiliza a expressão «memorando de acordo», é esta última que adotaremos, por uma questão de coerência.

I – Quadro jurídico

A – Direito da União

1. Direito primário

a) Carta

8. Sob a epígrafe «Direito de propriedade», o artigo 17.º, n.º 1, da Carta prevê o seguinte:

«Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.»

9. O artigo 51.º da Carta define o seu âmbito de aplicação nos seguintes termos:

«1. As disposições da presente Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados.

2. A presente Carta não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados.»

b) Tratado UE

10. O artigo 6.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, TUE dispõe o seguinte:

«A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na [Carta], de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.»

c) Tratado FUE

11. Nos termos do artigo 143.º TFUE:

«1. Se algum Estado-Membro que beneficia de uma derrogação se encontrar em dificuldades, ou sob grave ameaça de dificuldades relativamente à sua balança de pagamentos, quer estas resultem de um desequilíbrio global da sua balança quer do tipo de divisas de que dispõe, e se tais dificuldades forem suscetíveis de, designadamente, comprometer o funcionamento do mercado interno ou a realização da sua política comercial comum, a Comissão procederá imediatamente à análise da situação desse Estado, bem como da ação que ele empreendeu ou pode empreender, nos termos dos Tratados, recorrendo a todos os meios de que dispõe. A Comissão indicará as medidas cuja adoção recomenda ao Estado em causa.

Se a ação empreendida por um Estado-Membro que beneficia de uma derrogação e as medidas sugeridas pela Comissão não se afigurarem suficientes para remover as dificuldades ou ameaças de dificuldades existentes, a Comissão recomendará ao Conselho, após consulta do Comité Económico e Financeiro, a concessão de assistência mútua e os métodos adequados para o efeito.

A Comissão manterá o Conselho regularmente informado da situação e da maneira como esta evolui.

2. O Conselho concederá a assistência mútua; adotará as diretivas ou decisões, fixando as condições e modalidades dessa assistência, que pode assumir, designadamente, a forma de:

- a) Ação concertada junto de outras organizações internacionais a que os Estados-Membros que beneficiam de uma derrogação podem recorrer;
- b) Medidas necessárias para evitar desvios de tráfego, sempre que o Estado-Membro que beneficia de uma derrogação, que se encontre em dificuldades, mantenha ou restabeleça restrições quantitativas relativamente a países terceiros;
- c) Concessão de créditos limitados por parte de outros Estados-Membros, sob condição de que estes deem o seu acordo.

3. Se a assistência mútua recomendada pela Comissão não for concedida pelo Conselho ou se a assistência mútua concedida e as medidas tomadas forem insuficientes, a Comissão autoriza o Estado-Membro que beneficia de uma derrogação, que se encontre em dificuldades, a tomar medidas de proteção, de que fixará as condições e modalidades.

O Conselho pode revogar esta autorização e modificar estas condições e modalidades.»

2. Direito derivado

- a) Regulamento n.º 332/2002, Decisão 2009/458/CE e Decisão 2009/459/CE

12. O Regulamento n.º 332/2002 estabelece as modalidades aplicáveis ao mecanismo de assistência mútua previsto no artigo 143.º TFUE.

13. Assim, o artigo 1.º deste regulamento prevê o seguinte:

«1. É instituído um mecanismo comunitário de apoio financeiro a médio prazo que permite a concessão de empréstimos a um ou mais Estados-Membros que tenham dificuldades ou graves ameaças de dificuldades na balança de transações correntes ou na balança de capitais. Só podem beneficiar deste mecanismo comunitário os Estados-Membros que não tiverem adotado o euro.

O montante do capital dos empréstimos que podem ser concedidos aos Estados-Membros, ao abrigo do presente mecanismo, está limitado a 50 mil milhões de EUR.

2. Para o efeito, a Comissão está habilitada a contrair, em nome da Comunidade Europeia, em aplicação de uma decisão tomada pelo Conselho nos termos do artigo 3.º e após consulta ao Comité Económico e Financeiro, empréstimos nos mercados de capitais ou junto de instituições financeiras.»

14. O artigo 3.º do referido regulamento tem a seguinte redação:

- «1. O mecanismo de apoio financeiro a médio prazo pode ser aplicado pelo Conselho, por iniciativa:
- a) Da Comissão, atuando nos termos do artigo 119.º do Tratado e em concertação com o Estado-Membro que pretende recorrer a um financiamento comunitário;
 - b) De um Estado-Membro que tenha dificuldades ou graves ameaças de dificuldades na balança de transações correntes ou na balança de capitais.
2. O Estado-Membro que pretende recorrer ao apoio financeiro a médio prazo avalia as suas necessidades financeiras com a Comissão e apresenta um projeto de programa de ajustamento à Comissão e ao Comité Económico e Financeiro. O Conselho, após análise da situação do Estado-Membro em questão e do programa de ajustamento apresentado por esse Estado-Membro em apoio do seu pedido, decide, em princípio durante a mesma sessão, sobre:
- a) A concessão de um empréstimo ou de uma facilidade de financiamento adequada, o seu montante e a sua duração média;
 - b) As condições de política económica associadas ao apoio financeiro a médio prazo, com vista a restabelecer ou assegurar uma situação sustentável da balança de pagamentos;
 - c) As modalidades do empréstimo concedido ou da facilidade de financiamento cujo desembolso ou saque é efetuado, em princípio, em parcelas sucessivas, estando a liberação de cada parcela dependente de uma verificação dos resultados obtidos na execução do programa em relação aos objetivos fixados.»

15. O artigo 3.º-A do Regulamento n.º 332/2002 prevê o seguinte:

«A Comissão e o Estado-Membro em questão celebram um memorando de acordo que especifica as condições fixadas pelo Conselho em aplicação do artigo 3.º A Comissão comunica o memorando de acordo ao Parlamento Europeu e ao Conselho.»

16. Nos termos do artigo 1.º da Decisão 2009/458/CE⁵, a Comunidade concede assistência mútua à Roménia ao abrigo do artigo 143.º TFUE. Por outro lado, com a Decisão 2009/459/CE⁶, a Comunidade concede à Roménia um empréstimo a médio prazo no valor máximo de 5 mil milhões de euros⁷.

17. Nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2:

«1. A assistência é gerida pela Comissão de forma coerente com os compromissos assumidos pela Roménia e as recomendações formuladas pelo Conselho, nomeadamente, as recomendações específicas por país no contexto da aplicação do programa nacional de reformas, bem como do programa de convergência.

2. A Comissão acorda com as autoridades da Roménia, após consulta ao CEF, as condições económicas específicas que acompanham a assistência financeira, tal como estabelecido no n.º 5 do artigo 3.º [desta mesma decisão]. Essas condições devem ser estabelecidas num Memorando de Entendimento e devem estar em consonância com os compromissos e as recomendações referidas no n.º 1 [...]»

5 — Decisão do Conselho, de 6 de maio de 2009, que concede assistência mútua à Roménia (JO 2009, L 150, p. 6).

6 — Decisão do Conselho, de 6 de maio de 2009, que concede assistência financeira comunitária a médio prazo à Roménia (JO 2009, L 150, p. 8).

7 — Artigo 1.º, n.º 1, desta decisão.

18. Na sequência destas decisões, foi celebrado o memorando de acordo.

19. O ponto 5, alínea d), desse memorando de acordo, intitulado «Reforma estrutural», contém recomendações relativas às medidas destinadas a melhorar a eficiência e a eficácia da Administração Pública, a aumentar a qualidade da Administração Pública em diversos domínios, designadamente em relação às estruturas de decisão, à partilha de competências entre as instituições, à organização interna dos principais ministérios, ao âmbito de aplicação e à responsabilização correspondentes à execução e à adequação do número de efetivos e de gestão de recursos humanos.

b) Diretiva 2000/78

20. Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2000/78 tem por objeto estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no que se refere ao emprego e à atividade profissional, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.

21. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva refere o seguinte:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por ‘princípio da igualdade de tratamento’ a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º

2. Para efeitos do n.º 1:

- a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;
- b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar numa situação de desvantagem pessoas com uma determinada religião ou convicções, com uma determinada deficiência, pessoas de uma determinada classe etária ou pessoas com uma determinada orientação sexual, comparativamente com outras pessoas, a não ser que:
 - i) essa disposição, critério ou prática sejam objetivamente justificados por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários [...]

B – *Direito romeno*

22. O artigo 83.º da legea n.º 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor (Lei n.º 303/2004 relativa ao estatuto dos juízes e dos procuradores), de 28 de junho do 2004 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 826, de 13 de setembro de 2005), permitia o cúmulo da função de magistrado unicamente com as funções de professor no âmbito do ensino superior. Por outro lado, esta lei previa que os juízes e os procuradores que cessassem as suas funções por reforma podem cumular a sua pensão com os rendimentos provenientes de uma atividade profissional, independentemente do nível desses rendimentos.

23. Em 5 de novembro de 2009 foi adotada a legea n.º 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional [*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 761, de 9 de novembro de 2009 (Lei n.º 329/2009 relativa à reorganização de algumas autoridades e instituições públicas, à racionalização da despesa pública, ao apoio às empresas e à observância dos acordos-quadro celebrados com a Comissão Europeia e o Fundo Monetário

Internacional)]⁸.

24. O artigo 2.º desta lei prevê que as medidas que institui têm caráter excecional e destinam-se à redução dos efeitos da crise económica e ao cumprimento das obrigações decorrentes do memorando de acordo e do acordo *stand-by* celebrado entre a Roménia, a Comissão e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

25. A referida lei impôs, nomeadamente, uma redução do montante dos salários, medida que foi aplicada no âmbito do ensino universitário. Ao abrigo do artigo 3.º desta mesma lei, as medidas adotadas em conformidade com o memorando de acordo tem por objetivo ultrapassar a crise financeira. Consistem na redução das despesas de pessoal ao nível da Administração Pública, através da redução dos salários, bem como da reorganização ou supressão de autoridades ou de instituições públicas, na sequência do seu reagrupamento por absorção, fusão, divisão ou redução de efetivos.

26. Os artigos 17.º a 26.º da Lei n.º 329/2009 proibem o cúmulo da pensão líquida com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

27. Mais especificamente, o artigo 17.º desta lei refere que os titulares do direito à pensão inscritos no regime de pensões público ou em regimes de pensões não integrados no sistema público, que auferiram rendimentos do trabalho dependente ou, conforme os casos, rendimentos equiparados a salários, em conformidade com a lei, relativos ao exercício de uma atividade com base num contrato individual de trabalho, numa relação de serviço ou num ato de nomeação, em conformidade com a lei, numa autoridade ou numa instituição pública, central ou local, independentemente do seu modo de financiamento e do seu nível de subordinação de uma empresa pública, de uma sociedade ou de uma empresa nacional ou de uma sociedade comercial cujo capital social pertença total ou maioritariamente ao Estado ou a uma entidade administrativa ou territorial, podem cumular a sua pensão líquida com os referidos rendimentos, desde que o seu nível não seja superior ao salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado e que foi aprovado pela lei do orçamento da segurança social do Estado.

28. O artigo 18.º da referida lei prevê que os pensionistas, referidos no artigo 17.º da mesma lei, que exerçam atividades profissionais com base num contrato individual de trabalho, numa relação de serviço ou num ato de nomeação estão obrigados, no prazo de quinze dias a contar da entrada em vigor do capítulo em que se insere esta disposição, a optar por escrito entre a suspensão do pagamento da pensão durante o exercício da atividade e a cessação da relação laboral, de serviço ou dos efeitos do ato de nomeação, no caso de o nível da pensão líquida auferida ser superior ao nível do rendimento médio bruto nacional.

29. Por último, o artigo 20.º da Lei n.º 329/2009 dispõe que o não cumprimento desta obrigação de optar no prazo previsto constitui uma justa causa de cessação da relação laboral estabelecida com base no contrato individual de trabalho, no ato de nomeação ou na relação de serviço.

30. Nem o memorando de acordo nem esta lei fazem referência às magistraturas judiciais ou do Ministério Público, nem aos juízes ou procuradores na reforma.

8 — A seguir «Lei n.º 329/2009».

31. Nos termos do artigo 21.º da legea n.º 554/2004 contenciosului administrativ (Lei n.º 554/2004 do contencioso administrativo)⁹, de 2 de dezembro de 2004 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1154, de 7 de dezembro de 2004), constitui fundamento de revisão, que acresce aos previstos no Código de Processo Civil, a prolação de sentenças definitivas e irrevogáveis que violem o princípio do primado do direito da União consagrado no artigo 148.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º, n.º 2, da Constituição romena, conforme republicada.

II – Quadro factual

32. Os recorrentes são magistrados que, depois de terem entrado na magistratura, exerceram também, cada um deles, a atividade de professor na faculdade de direito, funções a que acederam por concurso. Por conseguinte, exerceram, de forma cumulativa, os empregos de magistrado e de professor universitário.

33. Em 2009, os recorrentes foram reformados das suas funções de magistrados e continuaram a ensinar na universidade. Antes de 2009, era legalmente permitido este cúmulo de uma pensão de reforma proveniente da função pública com um emprego nessa mesma função pública, qualquer que fosse o nível dos rendimentos provenientes dessa atividade profissional.

34. Após a entrada em vigor da Lei n.º 329/2009, os recorrentes deixaram de poder cumular a sua reforma de magistrado com o salário das universidades, quando o nível dessa reforma for superior ao nível do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado. O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, na data da entrada em vigor dessa proibição, não havia, no país, mais de dez juízes e procuradores que cumulassem a pensão contributiva de magistrado com o salário de professor universitário.

35. Por acórdão de 4 de novembro de 2009, a Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia) declarou que a Lei n.º 329/2009 estava em conformidade com a Constituição.

36. Em 28 de dezembro de 2009, a Casa Județeană de Pensii Sibiu (Caixa de Pensões de Sibiu, Roménia) decidiu suspender o pagamento das pensões a cada um dos recorrentes.

37. Por petição de 1 de março de 2010, os recorrentes intentaram um processo no Tribunalul Sibiu (Tribunal de Grande Instância de Sibiu, Roménia) para pedir, nomeadamente, a anulação da decisão de 28 de dezembro de 2009. Por decisão de 3 de maio de 2012, esse tribunal julgou improcedente o pedido dos recorrentes.

38. Estes interpuseram recurso dessa decisão na Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia) requerendo, de novo, a submissão de um pedido de interpretação ao Tribunal de Justiça. Por acórdão de 9 de novembro de 2012, a Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Secção de Contencioso Laboral e da Segurança Social, Roménia) negou provimento ao recurso.

39. No órgão jurisdicional de reenvio, os recorrentes pedem a revisão desse acórdão, nomeadamente porque consideram que o Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Secção de Contencioso Laboral e da Segurança Social) não expôs, no referido acórdão, os motivos por que recusou atribuir efeito direto e reconhecer o primado das disposições do Tratado FUE e por que recusou aplicar a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça.

9 — A seguir «Lei n.º 554/2004».

III – Questões prejudiciais

40. A Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) [O memorando de acordo] pode ser considerado um ato, uma decisão, uma comunicação, etc., com valor jurídico na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça [acórdãos de 3 de fevereiro de 1976, Manghera e o. (59/75, EU:C:1976:14), e de 20 de março de 1997, França/Comissão (C-57/95, EU:C:1997:164)] e submetido à interpretação do Tribunal de Justiça [...]?
- 2) Em caso afirmativo, deve o [memorando de acordo] ser interpretado no sentido de que, com o fim de reduzir os efeitos da crise económica mediante a redução das despesas com o pessoal, a Comissão [...] pode legitimamente impor a adoção de uma lei nacional mediante a qual é revogado o direito de uma pessoa a receber uma pensão contributiva adquirida ao longo de mais de 30 anos, que foi legalmente atribuída e recebida antes da entrada em vigor dessa lei, com o fundamento de que essa pessoa auferia um salário por uma atividade, desenvolvida com base num contrato de trabalho, diferente da atividade da qual se reformou?
- 3) Deve o [memorando de acordo] ser interpretado no sentido de que, com o fim de reduzir os efeitos da crise económica mediante a redução das despesas com o pessoal, a Comissão [...] pode legitimamente impor a adoção de uma lei nacional que revoga na íntegra e *sine die* o direito de uma pessoa a receber uma pensão contributiva adquirida ao longo de mais de 30 anos, a qual foi legalmente atribuída e recebida antes da entrada em vigor dessa lei, com o fundamento de que essa pessoa auferia um salário por uma atividade, desenvolvida com base num contrato de trabalho, diferente daquela em razão da qual é pensionista?
- 4) Deve o [m]emorando *in integrum*, e em particular o seu ponto 5, alínea d), relativo à reorganização e ao melhoramento da eficiência da [A]dministração [P]ública, ser interpretado no sentido de que, com o fim de reduzir a crise económica, a Comissão [...] pode legitimamente impor a adoção de uma lei nacional que proíbe que os funcionários das instituições públicas acumulem uma pensão com um salário?
- 5) Podem os artigos 17.º, 20.º, 21.º e 47.º da [Carta], o artigo 6.º TUE, o artigo 110.º [TFUE], o princípio da segurança jurídica estabelecido pelo direito [da União] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição como a do artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 554/2004, que, na hipótese de violação do princípio do primado do direito da União [...], apenas prevê a possibilidade de rever as decisões jurisdicionais nacionais proferidas no âmbito do contencioso administrativo, e não admite a possibilidade de rever as decisões jurisdicionais nacionais proferidas noutros âmbitos (matéria civil, penal, comercial) na hipótese de essas decisões violarem o referido princípio do primado do direito da União [...]?
- 6) Opõe-se o artigo 6.º [TUE, na sua versão consolidada de 2010,] a uma legislação de um Estado-Membro que faz depender o pagamento da pensão dos magistrados de carreira, estabelecida com base em contribuições efetuadas ao longo de mais de 30 anos de serviço na magistratura, da cessação do seu contrato de trabalho no âmbito do ensino universitário do direito?
- 7) Opõem-se o artigo 6.º TUE[na sua versão consolidada de 2010], o artigo 17.º, n.º 1, da [Carta] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] a uma legislação que expropria o titular de uma pensão do seu direito de a receber não obstante ter sido estabelecida com base em contribuições efetuadas ao longo de mais de 30 anos, quando, relativamente à atividade universitária, os magistrados pagaram separadamente e continuam a pagar contribuições para a pensão?

- 8) Opõem-se o artigo 6.º TUE, [na sua versão consolidada de 2010,] assim como o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78, relativa à igualdade de tratamento entre as pessoas independentemente da sua raça e origem étnica, e a jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] a um acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional de um Estado-Membro, em sede de fiscalização da constitucionalidade da lei, que determina que apenas têm direito ao cúmulo de uma pensão com um salário as pessoas nomeadas para um mandato, o que exclui os magistrados de carreira, aos quais é proibido auferir a sua pensão estabelecida com base em contribuições efetuadas ao longo de mais de 30 anos devido ao facto de manterem uma atividade de ensino universitário do direito?
- 9) Opõem-se o artigo 6.º TUE, [na sua versão consolidada de 2010,] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] a uma legislação que faz depender *sine die* o pagamento da pensão dos magistrados, estabelecida com base numa contribuição de [mais] de 30 anos, da cessação da atividade universitária?
- 10) Opõem-se o artigo 6.º TUE, [na sua versão consolidada de 2010,] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] a uma legislação que infringe o justo equilíbrio que deve ser salvaguardado entre a proteção da propriedade das pessoas e as exigências de interesse geral, obrigando apenas uma determinada categoria de pessoas a sofrer a perda da sua pensão devido ao facto de exercerem uma atividade universitária?»

IV – Nossa análise

41. Para responder utilmente ao órgão jurisdicional de reenvio, propomos ao Tribunal de Justiça a reformulação das questões submetidas, da seguinte forma.

42. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o memorando de acordo pode ser considerado um ato adotado por uma instituição da União na aceção do artigo 267.º TFUE e, neste caso, ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça.

43. Com a sua segunda a quarta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se, no caso de resposta afirmativa à primeira questão, esse memorando de acordo pode ter por efeito impor a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no litígio no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

44. Com a sua sexta, sétima, nona e décima questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber, em substância, se o artigo 6.º TUE e os artigos 17.º, 20.º e 21.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas se o seu valor for superior a um determinado limite.

45. Com a sua oitava questão, entendemos que o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça, em substância, que se pronuncie sobre se o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, para as pessoas empregadas no setor público, a proibição do cúmulo da pensão líquida com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado, mesmo que essa legislação não seja aplicável às pessoas empregadas no setor público em situação de cúmulo que obtêm rendimentos salariais do exercício de um mandato previsto pela Constituição romena.

46. Por último, com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se o artigo 47.º da Carta e os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que prevê que, em caso de violação do princípio do primado do direito da União, só as decisões jurisdicionais definitivas e irrevogáveis proferidas no âmbito de ações de natureza administrativa podem ser objeto de revisão e não as decisões proferidas noutros domínios, como os domínios cível, penal ou comercial.

A – Quanto à primeira questão relativa à competência do Tribunal de Justiça para interpretar o memorando de acordo

47. A primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio visa, na realidade, definir se um memorando de acordo, como o que está em causa no litígio no processo principal, se enquadra nos atos adotados pelas instituições da União na aceção do artigo 267.º, alínea b), TFUE, permitindo, assim, que o Tribunal de Justiça o interprete.

48. Recordamos que este artigo dispõe que o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União. O Tribunal de Justiça declarou que esta disposição lhe atribui «a competência para decidir, a título prejudicial, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições da [União], *sem qualquer exceção*»¹⁰.

49. A este respeito, não há, na nossa opinião, nenhuma dúvida de que o memorando de acordo é um ato adotado pelas instituições. Com efeito, este ato foi adotado com base no artigo 143.º TFUE que atribui competência à União para assegurar compromissos em relação a um Estado-Membro. Assim, este artigo prevê a possibilidade de concessão de assistência mútua a um Estado-Membro que se encontre em dificuldades, ou sob grave ameaça de dificuldades relativamente à sua balança de pagamentos, sendo a Comissão a instituição que recomenda essa assistência mútua e o Conselho que a aprova através de uma decisão.

50. É assim que o Regulamento n.º 332/2002 estabelece as modalidades aplicáveis ao mecanismo de assistência mútua previsto no referido artigo. Nomeadamente, o artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento refere que a Comissão está habilitada a contrair, em nome da Comunidade Europeia, em aplicação de uma decisão tomada pelo Conselho nos termos do artigo 3.º deste mesmo regulamento e após consulta ao Comité Económico e Financeiro, empréstimos nos mercados de capitais ou junto de instituições financeiras.

51. O artigo 3.º-A, primeiro período, do referido regulamento prevê que a Comissão e o Estado-Membro em questão celebrem um memorando de acordo que especifique as condições fixadas pelo Conselho em aplicação do artigo 3.º do mesmo regulamento. O memorando de acordo celebrado entre a Comunidade Europeia e a Roménia foi adotado precisamente segundo esse procedimento, tendo o Conselho adotado sucessivamente duas decisões, uma que concede assistência mútua à Roménia nos termos do artigo 143.º TFUE¹¹, e outra que põe à disposição deste Estado-Membro um empréstimo a médio prazo no montante máximo de 5 mil milhões de euros¹².

52. Por conseguinte, o memorando de acordo é a concretização de um compromisso entre a União e um Estado-Membro sobre um programa económico, negociado por estas partes, pelo qual esse Estado-Membro se compromete a respeitar objetivos económicos previamente definidos para poder beneficiar, sob reserva do respeito desse compromisso, da assistência financeira da União.

10 — V. acórdãos de 13 de dezembro de 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, n.º 8), e de 11 de maio de 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, n.º 36). Sublinhado nosso.

11 — V. Decisão 2009/458.

12 — V. Decisão 2009/459.

53. É verdade que, como a Comissão recordou na audiência, o memorando de acordo não produz efeitos jurídicos vinculativos. No entanto, contrariamente às condições de admissibilidade exigidas para o recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE não exige que o ato a interpretar se destine a produzir efeitos jurídicos. Basta que o ato em questão seja «[um ato] adotado pelas instituições, órgãos ou organismos da União». A este propósito, o Tribunal de Justiça declarou que o reenvio prejudicial também pode dizer respeito a atos da União não vinculativos¹³.

54. Consequentemente, a natureza especial do memorando de acordo não se opõe à sua interpretação pelo Tribunal de Justiça no âmbito de um reenvio prejudicial.

55. Por conseguinte, é nosso parecer que o memorando de acordo deve ser considerado um ato adotado pelas instituições da União na aceção do artigo 267.º TFUE e que o Tribunal de Justiça é competente para o interpretar.

B – Quanto à segunda a quarta questões relativas à interpretação do memorando de acordo

56. Com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o memorando de acordo pode ter o efeito de impor a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

57. Como referimos no n.º 52 das presentes conclusões, o memorando de acordo subordina a concessão de assistência financeira da Comunidade ao respeito dos compromissos económicos adotados pela Roménia. A este respeito, o ponto 5, primeiro parágrafo, desse memorando refere que o pagamento de cada fração é efetuado sob reserva da execução do programa económico do Governo romeno. Para cada fração, estabeleceu critérios específicos de políticas económicas; estas estão detalhadas no anexo I do referido memorando.

58. Em seguida, o memorando de acordo define os objetivos gerais do programa económico estabelecido pela Roménia. Embora seja verdade que este memorando prevê que o sistema de pensões deve ser reformado, precisando determinadas medidas concretas como o aumento da idade para a reforma ou a indexação das pensões do setor público aos preços no consumidor¹⁴, há que constatar que em nenhum momento se faz menção a uma proibição do cúmulo da pensão do setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas.

59. Conforme a Comissão esclarece nas suas observações escritas¹⁵, compete às autoridades romenas aplicar as medidas que considera adequadas e necessárias para cumprir os objetivos gerais definidos no memorando de acordo.

60. Daqui decorre que este memorando deve ser interpretado no sentido de que não impõe a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no litígio no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

13 — V. acórdãos de 13 de dezembro de 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, n.º 8), e de 8 de abril de 1992, Wagner (C-94/91, EU:C:1992:181, n.ºs 16 e 17).

14 — V. ponto 5, alínea b), quarto parágrafo, do referido memorando.

15 — V. n.º 25 das observações.

C – Quanto à sexta, sétima, nona e décima questões relativas à interpretação do artigo 6.º TFUE e dos artigos 17.º, 20.º e 21.º da Carta

61. Com a sua sexta, sétima, nona e décima questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber, em substância, se o artigo 6.º TUE e os artigos 17.º, 20.º e 21.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas se o seu valor for superior a um determinado limite.

62. A este propósito, importa, antes de mais, recordar que, em relação às exigências que decorrem da proteção dos direitos fundamentais, estas vinculam os Estados-Membros em todas as situações em que são chamados a aplicar o direito da União¹⁶.

63. Com efeito, os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União, mas não fora dessas situações. Foi nesta medida que o Tribunal de Justiça já recordou que não pode apreciar, à luz da Carta, uma regulamentação nacional que não se enquadra no âmbito do direito da União. Em contrapartida, quando tal regulamentação se enquadra no âmbito de aplicação desse direito, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre uma questão prejudicial, deve fornecer todos os elementos de interpretação necessários à apreciação, pelo órgão jurisdicional nacional, da conformidade desta regulamentação com os direitos fundamentais cujo respeito assegura¹⁷.

64. Consequentemente, o cerne da questão é saber se, no caso em apreço, a Lei n.º 329/2009 constitui uma aplicação do memorando de acordo na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta e da jurisprudência acima referida.

1. Quanto à aplicação da Carta

65. A Lei n.º 329/2009 foi adotada precisamente para dar cumprimento aos compromissos assumidos pela Roménia para com a Comunidade, compromissos que constam no memorando de acordo, o que resulta expressamente da própria redação desta lei que tem o título «Lei relativa à reorganização de algumas autoridades e instituições públicas, à racionalização da despesa pública, ao apoio às empresas e à observância dos acordos-quadro celebrados com a [Comissão] e o [FMI]».

66. Do mesmo modo, o artigo 2.º da referida lei é desprovido de ambiguidade na medida em que declara que as medidas que institui têm caráter excepcional, uma vez que se destinam à redução dos efeitos da crise económica e ao cumprimento das obrigações decorrentes do memorando de acordo e do acordo *stand-by* celebrado entre a Roménia, a Comissão e o FMI.

67. Como vimos nos n.ºs 49 a 52 das presentes conclusões, este memorando de acordo concretiza o processo que decorre do artigo 143.º TFUE. Nesta base, foram adotadas duas decisões do Conselho, nomeadamente a Decisão 2009/459 que prevê o desembolso de cada uma das frações do apoio financeiro quando a aplicação do novo programa económico do Governo romeno, cujas condições estão estabelecidas no referido memorando de acordo, for aceitável¹⁸.

16 — V. acórdão de 11 de outubro de 2007, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus (C-117/06, EU:C:2007:596, n.º 78), e despacho de 7 de março de 2013, Sindicato dos Bancários do Norte e o. (C-128/12, não publicado, EU:C:2013:149, n.º 10).

17 — V. acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 19). V., também, para jurisprudência recente, acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

18 — V. artigo 3.º, n.º 5, desta decisão.

68. Entre essas condições, salientamos que o ponto 5, alínea a), do memorando de acordo prevê uma redução da massa salarial do setor público, ao passo que esse mesmo ponto, alínea b), quarto parágrafo, refere que, para melhorar as finanças públicas a longo prazo, os parâmetros-chave do sistema de pensões serão reformados.

69. Resulta do que precede que a Lei n.º 329/2009 foi adotada para aplicar estes compromissos assumidos pela Roménia no memorando de acordo que, como vimos nos n.ºs 49 a 52 das presentes conclusões, faz parte do direito da União. Consequentemente, a situação dos recorrentes no processo principal é efetivamente regulada pelo direito da União.

70. A este respeito, não é relevante que o memorando de acordo permita uma margem de manobra à Roménia para decidir sobre as medidas que melhor asseguram o respeito dos referidos compromissos, como a medida em causa no litígio no processo principal que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior a um determinado limite. Na nossa opinião, os objetivos visados pelo artigo 3.º, n.º 5, da Decisão 2009/459 e pelo memorando de acordo são suficientemente detalhados e precisos para constituir uma regulamentação do direito da União específica na matéria, ao contrário das simples recomendações adotadas pelo Conselho, com base no artigo 126.º TFUE, dirigidas a Estados-Membros cujo défice público seja considerado excessivo.

71. Por conseguinte, consideramos que a Lei n.º 329/2009 aplica o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta e que, consequentemente, esta é aplicável ao litígio no processo principal.

2. Quanto à violação dos artigos 17.º, 20.º e 21.º da Carta

72. Antes de mais, esclarecemos que a nossa análise incidirá apenas sobre o artigo 17.º da Carta. Com efeito, em relação aos seus artigos 20.º e 21.º, há que constatar que o órgão jurisdicional de reenvio se limita a mencioná-los na questão prejudicial sem, contudo, explicar em que é que a medida nacional em causa no litígio no processo principal viola esses artigos.

73. Nos termos do artigo 17.º da Carta, «[t]odas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral».

74. Para determinar o alcance do direito fundamental ao respeito da propriedade, há que ter em conta, nomeadamente, o artigo 1.º do Protocolo adicional n.º 1 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que consagra esse direito¹⁹. A este respeito, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem teve, por diversas vezes, a oportunidade de se pronunciar sobre o direito à pensão.

75. Assim, declarou que «[este artigo] não cria um direito de adquirir bens. [N]ão impõe nenhuma restrição à liberdade de os Estados contratantes decidirem instaurar ou não um regime de proteção social ou escolherem o tipo ou o nível das prestações que podem ser concedidas ao abrigo de semelhante regime. Em contrapartida, quando um Estado contratante aplica uma legislação que prevê

19 — V. acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 356).

o pagamento automático de uma prestação social – quer a concessão dessa prestação dependa ou não do pagamento prévio de contribuições – deve considerar-se que essa legislação gera um benefício patrimonial que se enquadra no âmbito de aplicação do artigo 1.º do Protocolo n.º 1 para as pessoas que preencham as suas condições»²⁰.

76. Por outro lado, segundo jurisprudência constante de Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o direito à pensão não é, como tal, garantido pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais²¹ e o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 não pode ser interpretado no sentido de que dá direito a uma pensão de um montante determinado²².

77. Não vemos nenhuma razão para adotar uma posição diferente no presente processo iniciado no nosso Tribunal de Justiça. É um facto assente que o direito à pensão, de que dispõem os recorrentes no processo principal, nasceu das contribuições dos segurados, neste caso, dos magistrados. Estes adquiriram um direito de propriedade sobre a pensão estabelecida pelo exercício da sua atividade e, por conseguinte, a pensão faz parte dos seus direitos patrimoniais. Aliás, em relação a três dos recorrentes, esse direito foi transmitido ao herdeiro do segurado falecido. Por conseguinte, o direito à pensão é efetivamente abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 17.º da Carta.

78. Esta disposição equaciona duas formas de violação possível do direito de propriedade, a saber, a privação pura e simples desse direito («[n]inguém pode ser privado da sua propriedade») ou a restrição da sua utilização («[a] utilização dos bens pode ser regulamentada por lei»)²³.

79. No caso em apreço, pensamos que a proibição do cúmulo da pensão no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas não pode ser considerada um ato que leve à privação pura e simples da propriedade, na medida em que o «proprietário» continua livre de dispor do seu bem, neste caso, a pensão. Com efeito, as pessoas na situação dos recorrentes no processo principal devem optar entre receber essa pensão ou continuar a sua relação de trabalho. Não são de forma alguma privadas da referida pensão.

80. Em contrapartida, não há dúvida de que essa proibição instaurada pela Lei n.º 329/2009 restringe efetivamente a utilização da propriedade, ao limitar a fruição de forma temporária. Tal restrição só pode ser admitida, nos termos do artigo 17.º da Carta, se estiver «[regulamentada] pela lei na medida do necessário ao interesse geral». Esta expressão reflete, na nossa opinião, o artigo 52.º, n.º 1, desta Carta que prevê que «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos [por esta] deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições [ao exercício desses direitos e dessas liberdades] se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros».

81. Embora a restrição do direito de propriedade pela proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de uma atividade exercida numa instituição pública esteja efetivamente regulamentada pela lei romena, falta determinar se esta respeita o conteúdo essencial do direito de propriedade, se é necessária e se responde a um objetivo de interesse geral.

82. Em relação a este último ponto, não me parece que se possa contestar que o objetivo de reduzir os efeitos da crise económica e de cumprir as obrigações que resultam do memorando de acordo e do acordo *stand-by* celebrado entre a Roménia, a Comissão e o FMI é um objetivo de interesse geral.

20 — V. TEDH, 7 de julho de 2011, Stummer c. Áustria [GC], CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, § 82.

21 — V. TEDH, 2 de fevereiro de 2006, Buchheit e Meinberg c. Alemanha, CE:ECHR:2006:0202DEC005146699, p. 10.

22 — V. TEDH, 12 de outubro de 2004, Kjørtan Ásmundsson c. Islândia, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, § 39.

23 — V., neste sentido, acórdão de 13 de dezembro de 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, n.º 19).

83. Por outro lado, pensamos que a Lei n.º 329/2009 não põe em causa a própria garantia do direito de propriedade. Com efeito, conforme resulta da redação do artigo 2.º desta lei, a mesma tem um carácter excecional. Não se destina a perdurar no tempo. Além disso, não põe em causa o próprio princípio do direito à pensão, mas limita a sua utilização em circunstâncias bem definidas e enquadradas, a saber, quando a pensão é cumulada com uma atividade exercida em instituições públicas e quando a pensão é superior a um determinado limiar.

84. Quanto à necessidade da regulamentação nacional em causa, parece-nos que, no contexto muito específico da crise económica com a qual os Estados-Membros se confrontam, estes, bem como as instituições da União, são certamente os melhor posicionados para determinar quais as medidas suscetíveis de ter o melhor impacto para consolidar as despesas públicas. Assim, pensamos que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação na matéria. De resto, recordamos que as pessoas abrangidas pela medida devem optar entre conservar o pagamento da pensão ou continuar a exercer uma atividade numa instituição pública apenas quando a sua pensão é superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado. Além disso, os recorrentes só temporariamente veem o pagamento da pensão respetiva suspenso, até à cessação da relação de trabalho.

85. Também não ficam desprovidos de qualquer fonte de rendimentos, uma vez que retiram um rendimento proveniente precisamente da atividade profissional exercida numa instituição pública.

86. Por último, na nossa opinião, a Lei n.º 329/2009 não faz recair sobre os recorrentes no processo principal um encargo desproporcionado e excessivo, dado que podem em qualquer altura optar por pôr termo à sua relação de trabalho e receber, de novo, a sua pensão.

87. Por conseguinte, tendo em atenção todos estes elementos, é nossa opinião que o artigo 17.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no litígio no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas se o seu valor for superior a um determinado limite.

D – Quanto à oitava questão relativa à interpretação do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78

88. No processo que deu origem ao acórdão de 21 de maio de 2015, SCMD²⁴, o Tribunal de Justiça devia pronunciar-se, em substância, sobre se o artigo 17.º da Lei n.º 329/2009, que impõe a cessação legal da relação de trabalho ou da relação de serviço dos empregados do setor público que beneficiam, por outro lado, de uma pensão de reforma superior ao salário médio bruto, quando estes não optaram pela continuação dessa relação de trabalho ou dessa relação de serviço num prazo determinado, institui uma discriminação na aceção do artigo 2.º, n.º 2, e do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78. O Tribunal de Justiça concluiu que estas disposições não eram aplicáveis à legislação nacional em causa nesse processo.

89. Uma vez que a legislação nacional em causa no processo que deu origem ao acórdão SCMD²⁵ é a mesma que está em causa no litígio no processo principal, não vemos nenhuma razão para nos afastarmos do raciocínio e da decisão adotadas pelo Tribunal de Justiça nesse processo, tanto mais que o órgão jurisdicional de reenvio no processo que nos é submetido – não mais, de resto, que os recorrentes no processo principal – não explica qual a relação entre o estatuto de reformado adquirido pelos magistrados em causa no presente processo e um dos motivos de discriminação referidos no artigo 1.º da Diretiva 2000/78.

24 — C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336.

25 — Acórdão de 21 de maio de 2015 (C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336).

90. Com efeito, há que constatar que o órgão jurisdicional de reenvio se limita a citar um acórdão da Curtea Contituțională (Tribunal Constitucional) de 4 de novembro de 2009, no qual este declarou que a Lei n.º 329/2009 está em conformidade com a Constituição, na medida em que as disposições do seu capítulo IV, do qual fazem parte os artigos 17.º a 26.º dessa lei, não dizem respeito às pessoas cuja duração do mandato está expressamente fixado na Constituição, confirmando, por conseguinte, a constitucionalidade da referida lei no que se refere aos magistrados de carreira.

91. A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva, o «princípio da igualdade de tratamento» deve ser entendido como a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos visados no artigo 1.º da referida diretiva, entre os quais consta a idade²⁶.

92. Ora, como o Tribunal de Justiça salientou no processo que deu origem ao acórdão SCMD, a cessação da relação de trabalho ou da relação de serviço é, em conformidade com as disposições nacionais em causa, imposta apenas às pessoas empregadas no setor público que beneficiam de uma pensão de reforma de um montante superior ao salário médio bruto nacional e que não optaram, num prazo determinado, pela continuação da relação de trabalho ou da relação de serviço²⁷.

93. Por conseguinte, a diferença de tratamento não se baseia na idade, mas na qualidade de empregado do setor público e no facto de o montante da pensão de reforma que esse empregado recebe ser mais elevado que o salário médio bruto nacional²⁸.

94. Consequentemente, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 31 do acórdão SCMD, uma situação como a que nos é presentemente submetida não se enquadra no quadro geral estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78 para combater determinadas discriminações.

95. Por conseguinte, pensamos que este artigo deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, para as pessoas empregadas no setor público, a proibição do cúmulo da pensão líquida com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

E – Quanto à quinta questão, relativa ao direito à ação e ao respeito dos princípios da equivalência e da efetividade

96. Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se o artigo 47.º da Carta e os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que prevê que, em caso de violação do princípio do primado do direito da União, só as decisões jurisdicionais definitivas e irrevogáveis proferidas no âmbito de ações de natureza administrativa podem ser objeto de revisão e não as decisões proferidas noutros domínios, como os domínios cível, penal ou comercial.

97. Recordamos que, no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a pronunciar-se num recurso de revista de um acórdão cível proferido pela Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Secção de Contencioso Laboral e da Segurança Social) que tem por objeto a impugnação de uma decisão de passagem à reforma.

26 — V. acórdão de 21 de maio de 2015, SCMD (C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336, n.º 22).

27 — Acórdão de 21 de maio de 2015, SCMD (C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336, n.º 24).

28 — V., a este respeito, acórdão de 21 de maio de 2015, SCMD (C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336, n.º 30).

98. Antes de mais, importa salientar que o Tribunal de Justiça já examinou esta questão no processo que deu origem ao acórdão de 6 de outubro de 2015, *Târșia*²⁹. Com efeito, nesse processo, o Tribunal de Justiça foi questionado pelo Tribunalul Sibiu (Tribunal de Grande Instância de Sibiu) sobre a questão de saber se o direito da União, nomeadamente os princípios da equivalência e da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um juiz nacional não tenha a possibilidade de rever uma decisão jurisdicional definitiva proferida no âmbito de uma ação de natureza cível, quando essa decisão for incompatível com uma interpretação do direito da União estabelecida pelo Tribunal de Justiça posteriormente à data do trânsito em julgado dessa decisão, mesmo que essa possibilidade exista em relação a decisões jurisdicionais definitivas incompatíveis com o direito da União proferidas em sede de ações de natureza administrativa.

99. No processo *Târșia*, como no presente processo, a regulamentação nacional posta em causa era o artigo 21.º da Lei n.º 554/2004 sobre o contencioso administrativo.

100. Ora, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 34 desse acórdão, que «[o princípio da equivalência] implica um tratamento igual dos recursos fundados numa violação do direito nacional e dos recursos semelhantes fundados numa violação do direito da União, e não a equivalência das regras processuais nacionais aplicáveis a contenciosos de diferente natureza como, à semelhança do processo principal, o contencioso cível, por um lado, e o contencioso administrativo, por outro. Além disso, [este princípio] não é pertinente numa situação como a que está em causa no processo principal, que diz respeito a dois tipos de recursos, ambos fundados numa violação do direito da União». Por conseguinte, o Tribunal de Justiça concluiu que o referido princípio não se opunha a uma regulamentação nacional como o artigo 21.º da Lei n.º 554/2004.

101. Além disso, em relação ao princípio da efetividade, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 38 do referido acórdão, que «recordou em diversas ocasiões a importância que reveste o princípio da autoridade do caso julgado [...]. Assim, afirmou que o direito da União não exige que, para ter em conta a interpretação de uma disposição pertinente desse direito, adotada pelo Tribunal de Justiça posteriormente à decisão de um órgão jurisdicional transitada em julgado, este deva, por princípio, revogar essa decisão».

102. O Tribunal de Justiça concluiu que o princípio da efetividade também não se opunha a uma regulamentação nacional como o artigo 21.º da Lei n.º 554/2004.

103. Por último, o Tribunal de Justiça recordou, no n.º 40 do acórdão *Târșia*³⁰, que, «segundo jurisprudência constante, devido, designadamente, ao facto de uma violação dos direitos conferidos pelo direito da União por [uma decisão judicial definitiva] não poder geralmente ser sanada, os particulares não podem ser privados da possibilidade de acionarem a responsabilidade do Estado a fim de obterem por esse meio uma proteção jurídica dos seus direitos».

104. Por conseguinte, pelas mesmas razões que as invocadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Târșia*, consideramos que o artigo 47.º da Carta, bem como os princípios da equivalência e da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um juiz nacional não tenha a possibilidade de rever uma decisão jurisdicional definitiva proferida no âmbito de uma ação de natureza cível, quando essa decisão for incompatível com uma interpretação do direito da União estabelecida pelo Tribunal de Justiça posteriormente à data do trânsito em julgado dessa decisão, mesmo que essa possibilidade exista em relação a decisões jurisdicionais definitivas incompatíveis com o direito da União proferidas em sede de ações de natureza administrativa.

29 — C-69/14, EU:C:2015:662.

30 — Acórdão de 6 de outubro de 2015 (C-69/14, EU:C:2015:662).

V – Conclusões

105. Tendo em atenção todas as considerações que precedem, propomos ao Tribunal de Justiça que responda à Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia) nos seguintes termos:

- 1) O memorando de acordo entre a Comunidade Europeia e a Roménia, celebrado em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009, deve ser considerado um ato adotado pelas instituições da União na aceção do artigo 267.º TFUE; o Tribunal de Justiça é competente para o interpretar.
- 2) Este memorando deve ser interpretado no sentido de que não impõe a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no litígio no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.
- 3) O artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no litígio no processo principal, que prevê a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas se o seu valor for superior a um determinado limite.
- 4) O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, para as pessoas empregadas no setor público, a proibição do cúmulo da pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base para a elaboração do orçamento da segurança social do Estado.
- 5) O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como os princípios da equivalência e da efetividade, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem, em circunstâncias como as do processo principal, a que um juiz nacional não tenha a possibilidade de rever uma decisão jurisdicional definitiva proferida no âmbito de uma ação de natureza cível, quando essa decisão for incompatível com uma interpretação do direito da União seguida pelo Tribunal de Justiça posteriormente à data do trânsito em julgado dessa decisão, mesmo que essa possibilidade exista em relação a decisões jurisdicionais definitivas incompatíveis com o direito da União proferidas em sede de ações de natureza administrativa.