



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 11 de abril de 2019¹

Processo C-619/18

**Comissão Europeia
contra**

República da Polónia

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Artigo 7.º TUE — Estado de direito — Artigo 19.º, n.º 1, TUE — Princípio da proteção jurisdicional efetiva — Princípio da independência e da inamovibilidade dos juízes — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 47.º e 51.º — Medidas nacionais que reduzem a idade de aposentação dos juízes em funções no Supremo Tribunal — Inexistência de um período transitório — Medidas nacionais que concedem ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar o período de serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal»

I. Introdução

1. No presente caso, a Comissão intentou uma ação contra a República da Polónia, nos termos do artigo 258.º TFUE, por incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas 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»), com o fundamento de que, em primeiro lugar, as medidas nacionais que reduzem a idade de aposentação dos juízes do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal da Polónia) nomeados para esse Tribunal antes de 3 de abril de 2018 violam o princípio da inamovibilidade dos juízes, e, em segundo lugar, as medidas nacionais que concedem ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar as funções dos juízes do Supremo Tribunal ao atingirem a idade de aposentação ora reduzida violam o princípio da independência do poder judicial.

2. No essencial, este caso dá ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar, pela primeira vez no contexto de uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, sobre a compatibilidade de determinadas medidas adotadas por um Estado-Membro relativas à organização do seu sistema judicial com as normas previstas nas disposições conjugadas do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e do artigo 47.º da Carta, a fim de assegurar o respeito pelo Estado de direito na ordem

¹ Língua original: inglês.

jurídica da União². O presente caso suscita igualmente algumas questões importantes no que se refere ao âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE comparativamente com o do artigo 47.º da Carta e à relação entre os procedimentos previstos no artigo 258.º TFUE e no artigo 7.º TUE.

II. Quadro jurídico

A. Direito na União

3. O segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE dispõe o seguinte:

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

B. Direito polaco

4. O artigo 30.º, n.º 1, da Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Lei de 23 de novembro de 2002 sobre o Supremo Tribunal polaco, Dz. U. n.º 240 de 2002, posição 2052, conforme alterada) (a seguir «Lei de 2002 sobre o Supremo Tribunal») fixou a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal nos 70 anos, a menos que, até seis meses antes de atingir os 70 anos, um juiz apresente uma declaração ao Primeiro Presidente do Supremo Tribunal indicando que pretende continuar a exercer as suas funções e um atestado que certifique o seu estado de saúde. Neste caso, nos termos do artigo 30.º, n.º 5, da referida lei, esse juiz poderá exercer automaticamente as suas funções até aos 72 anos de idade.

5. Em 20 de dezembro de 2017, o Presidente da República promulgou a Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Lei de 8 de dezembro de 2017 sobre o Supremo Tribunal polaco, Dz. U. de 2018, posição 5, conforme alterada) (a seguir «Lei sobre o Supremo Tribunal»), que entrou em vigor em 3 de abril de 2018.

6. O artigo 37.º, n.ºs 1 a 4, da Lei sobre o Supremo Tribunal determina:

«1. Os juízes do Supremo Tribunal são aposentados no dia do seu 65.º aniversário, salvo se, com uma antecedência máxima de doze meses e mínima de seis meses antes de completarem [65 anos de idade], declararem que pretendem continuar a exercer as suas funções e apresentarem um atestado, que obedeça aos mesmos requisitos que são aplicáveis aos candidatos à magistratura judicial, que certifique que o seu estado de saúde lhes permite continuar a exercer as funções, e desde que o Presidente da República da Polónia conceda autorização para a prorrogação das suas funções no Supremo Tribunal.

² Além do presente processo, estão pendentes no Tribunal de Justiça vários outros processos relativos à reforma do sistema judicial polaco, incluindo uma ação por incumprimento (C-192/18) e pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Supremo Tribunal polaco (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 e C-668/18), pelo Supremo Tribunal Administrativo polaco (C-824/18) e por órgãos jurisdicionais inferiores polacos (C-558/18, C-563/18 e C-623/18). É de salientar que, no seu Acórdão de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria (C-286/12, EU:C:2012:687), o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a compatibilidade do direito da União com medidas que reduzem a idade de aposentação dos juízes, magistrados do Ministério Público e notários, baseando-se na violação da proibição de discriminação em razão da idade prevista na 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 (JO 2000, L 303, p. 16). V. n.º 80 das presentes conclusões.

1-A. Antes de conceder essa autorização, o Presidente da República da Polónia solicita ao Conselho Nacional da Magistratura que emita um parecer. O Conselho Nacional da Magistratura transmite o seu parecer ao Presidente da República da Polónia no prazo de 30 dias a contar do dia em que este o convida a fazê-lo. Se o Conselho Nacional da Magistratura não comunicar o seu parecer no prazo previsto na segunda frase, presume-se que emitiu um favorável.

1-B. Para emitir o parecer referido no n.º 1-A, o Conselho Nacional da Magistratura toma em consideração o interesse do sistema judiciário ou um interesse social importante, em especial a afetação racional dos membros do Supremo Tribunal ou as necessidades resultantes da carga de trabalho de certas secções do Supremo Tribunal.

2. A declaração e o atestado referidos no n.º 1 são enviados ao Primeiro Presidente do Supremo Tribunal, que os transmite imediatamente, juntamente com o seu próprio parecer, ao Presidente da República da Polónia. O Primeiro Presidente do Supremo Tribunal comunica a sua declaração e o seu atestado, aos quais anexa o parecer do Pleno do Supremo Tribunal, ao Presidente da República da Polónia.

3. O Presidente da República da Polónia pode autorizar um juiz do Supremo Tribunal a continuar a exercer as suas funções no prazo de três meses a contar do dia em que o parecer do Conselho Nacional da Magistratura referido no n.º 1-A lhe foi notificado ou do termo do prazo no qual este parecer deva ser comunicado. Se a autorização não for concedida dentro do prazo previsto na primeira frase, considera-se que o juiz é aposentado no dia em que completa o seu 65.º aniversário. Se um juiz do Supremo Tribunal completar a idade referida no n.º 1 antes de terminar o procedimento de prorrogação do seu mandato, permanecerá em funções até ao encerramento do referido processo.

4. A autorização referida no n.º 1 é concedida por um período de três anos, renovável uma vez. As disposições do n.º 3 aplicam-se *mutatis mutandis*. Qualquer juiz que seja autorizado a prorrogar as suas funções no Supremo Tribunal pode aposentar-se em qualquer momento depois de completar 65 anos; para esse efeito, enviará uma declaração ao Primeiro Presidente do Supremo Tribunal, que a transmitirá imediatamente ao Presidente da República da Polónia. O Primeiro Presidente do Supremo Tribunal enviará a sua declaração diretamente ao Presidente da República da Polónia.»

7. O artigo 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei do Supremo Tribunal prevê:

«1. Os juízes do Supremo Tribunal que tenham completado 65 anos de idade na data em que a presente lei entrou em vigor ou que completem essa idade no prazo de três meses a contar da entrada em vigor desta lei serão aposentados a partir do dia seguinte ao termo desse período de três meses, salvo se apresentarem, no prazo de 1 mês a contar da entrada em vigor da presente lei, a declaração e o atestado referidos no artigo 37.º, n.º 1, e se o Presidente da República da Polónia os autorizar a continuar a exercer as suas funções de juiz no Supremo Tribunal. As disposições do artigo 37.º, n.ºs 2 a 4, aplicam-se *mutatis mutandis*.

1-A. Os juízes do Supremo Tribunal que completem 65 anos de idade depois de terminado o prazo de três meses e antes do terminado o prazo de doze meses a contar da data da entrada em vigor da presente lei passarão à aposentação doze meses após essa entrada em vigor, exceto se, no decurso desse prazo, apresentarem a declaração e o atestado referidos no artigo 37.º, n.º 1, e se o Presidente da República da Polónia os autorizar a continuar a exercer as suas funções de juiz no Supremo Tribunal. As disposições do artigo 37.º, n.ºs 1-A a 4, são aplicáveis *mutatis mutandis*.»

8. A Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym or az niektórych innych ustaw (Lei de 10 de maio de 2018 que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns, a Lei sobre o Supremo Tribunal e algumas outras leis, Dz. U. de 2018, posição 1045) («Lei de alteração de 10 de maio de 2018») contém, a par das disposições que alteram a Lei sobre o Supremo Tribunal, determinadas disposições autónomas que regulam o procedimento de prorrogação do serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal que atingiram a idade de aposentação de 65 anos o mais tardar em 3 de julho de 2018. O seu artigo 5.º prevê:

«O Presidente da República da Polónia transmite imediatamente ao Conselho Nacional da Magistratura, para emissão de parecer, as declarações referidas no artigo 37.º, n.º 1, e no artigo 111.º, n.º 1, da Lei [sobre o Supremo Tribunal] que ainda não tenham sido examinadas na data de entrada em vigor da presente lei. O Conselho Nacional da Magistratura emite o seu parecer no prazo de 30 dias a contar do dia em que o Presidente da República da Polónia o convidou a fazê-lo. O Presidente da República da Polónia pode autorizar um juiz do Supremo Tribunal a continuar a exercer as suas funções no prazo de 60 dias a contar do dia em que o parecer do Conselho Nacional da Magistratura lhe foi notificado ou do termo do prazo no qual este parecer deve ser comunicado. As disposições do artigo 37.º, n.ºs 2 a 4, da Lei [sobre o Supremo Tribunal], conforme alterada pela presente lei, aplicam-se *mutatis mutandis*.»

9. Em 17 de dezembro de 2018, o Presidente da República promulgou a Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Lei de 21 de novembro de 2018 que altera a Lei sobre o Supremo Tribunal, Dz. U. de 2018, posição 2507) (a seguir «Lei de 21 de novembro de 2018») que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019. Nos termos do artigo 1.º dessa lei, o artigo 37.º, n.ºs 1-A a 4, e o artigo 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei sobre o Supremo Tribunal são revogados, e nos termos do artigo 2.º da mesma lei, os juízes do Supremo Tribunal, incluindo os que foram nomeados como Primeiro Presidente do Supremo Tribunal, que foram aposentados ao abrigo dessas disposições da Lei sobre o Supremo Tribunal são reintegrados como juízes e o exercício das suas funções deve considerar-se como tendo continuado sem interrupção.

III. Procedimento pré-contencioso

10. Apesar de o mecanismo do artigo 7.º, n.º 1, TUE ter sido desencadeado pela Comissão em 20 de dezembro de 2017³, em 2 de julho de 2018, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à Polónia, nos termos do artigo 258.º TFUE, relativa à conformidade da Lei sobre o Supremo Tribunal e da Lei de alteração de 10 de maio de 2018 (em conjunto designadas como «medidas controvertidas») com o segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e o artigo 47.º da Carta, e convidou-a a apresentar as suas observações no prazo de um mês.

11. A Polónia respondeu à notificação para cumprir por carta de 2 de agosto de 2018. A Polónia contestou os argumentos expostos pela Comissão e pediu que o procedimento fosse encerrado.

12. Em 14 de agosto de 2018, a Comissão enviou à Polónia um parecer fundamentado, alegando que esta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta. A Comissão convidou a Polónia a dar cumprimento a esse parecer fundamentado no prazo de 1 mês a contar da sua receção.

13. Em 14 de setembro de 2018, a Polónia respondeu ao parecer fundamentado, reiterando a sua posição de que o alegado incumprimento das suas obrigações era infundado e solicitando o encerramento do procedimento.

³ Comissão, Proposta Fundamentada ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia relativa ao Estado de direito na Polónia, COM(2017) 835 final, de 20 de dezembro de 2017.

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

14. Por petição apresentada em 2 de outubro de 2018, a Comissão intentou a presente ação perante o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 258.º TFUE. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- declarar que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta porquanto reduziu a idade da passagem à aposentação dos juízes do Supremo Tribunal e aplicou a redução da idade da passagem à aposentação a juízes em funções no Supremo Tribunal antes de 3 de abril de 2018 e, além disso, concedeu ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar o serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal;
- condenar a República da Polónia nas despesas do processo.

15. Na sua contestação apresentada em 17 de dezembro de 2018, A República da Polónia sustenta que o Tribunal de Justiça deveria:

- julgar improcedente, na sua integralidade, a presente ação por ser desprovida de fundamento;
- condenar a Comissão no pagamento das despesas do processo.

16. Por requerimento separado que deu entrada em 2 de outubro de 2018, a Comissão apresentou um pedido com vista à concessão de medidas provisórias nos termos do artigo 279.º TFUE e do artigo 160.º, n.ºs 2 e 7, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, solicitando ao Tribunal de Justiça que condenasse a Polónia: em primeiro lugar, a suspender a aplicação do artigo 37.º, n.ºs 1 a 4, e do artigo 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei sobre o Supremo Tribunal, do artigo 5.º da Lei de alteração de 10 de maio de 2018, bem como de todas as medidas adotadas em aplicação dessas disposições; em segundo lugar, a tomar todas as medidas necessárias para assegurar que os juízes do Supremo Tribunal abrangidos pelas referidas disposições pudessem exercer as suas funções no mesmo cargo, gozando dos mesmos direitos e condições de que beneficiavam antes de 3 de abril de 2018; em terceiro lugar, a abster-se de tomar quaisquer medidas destinadas à nomeação de juízes para o Supremo Tribunal ou do novo primeiro presidente desse tribunal em substituição dos juízes abrangidos pelas referidas disposições; e em quarto lugar, a comunicar mensalmente à Comissão as medidas adotadas para dar cumprimento total a esse despacho.

17. A Comissão pediu igualmente, os termos do artigo 160.º, n.º 7, do Regulamento de Processo, a concessão das medidas provisórias acima referidas antes de a Polónia ter apresentado as suas observações, tendo em conta o risco imediato de prejuízo grave e irreparável para o princípio da proteção jurisdicional efetiva no âmbito da aplicação do direito da União.

18. Por despacho de 19 de outubro de 2018, o Vice-Presidente do Tribunal de Justiça deferiu provisoriamente esse pedido até à prolação do despacho que ponha termo ao processo de medidas provisórias⁴.

19. Por requerimento apresentado em 22 de outubro de 2018, a Hungria pediu para ser autorizada a intervir no processo de medidas provisórias em apoio da Polónia. A autorização para intervir foi concedida por decisão de 30 de outubro de 2018 para efeitos da fase oral do processo.

⁴ Despacho do Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, de 19 de outubro de 2018, Comissão/Polónia (C-619/18 R, não publicado, EU:C:2018:852).

20. Em 23 de outubro de 2018, o Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 161.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, remeteu o pedido de medidas provisórias ao Tribunal de Justiça que, atendendo à sua importância, o atribuiu à Grande Secção, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 1, do referido regulamento.

21. Por despacho de 17 de dezembro de 2018, o Tribunal de Justiça deferiu integralmente o pedido da Comissão de medidas provisórias até à prolação do acórdão que ponha termo ao presente processo⁵.

22. Além disso, em 2 de outubro de 2018, a Comissão pediu ao Tribunal de Justiça que submetesse o presente processo a tramitação acelerada prevista no artigo 23.º-A do Estatuto e no artigo 133.º do Regulamento de Processo. O Presidente do Tribunal de Justiça deferiu o pedido por despacho de 15 de novembro de 2018⁶.

23. Por requerimento apresentado em 24 de outubro de 2018, a Hungria pediu para ser autorizada a intervir em apoio da Polónia. Em 19 de dezembro de 2018, o Presidente do Tribunal de Justiça decidiu, ao abrigo do artigo 134.º do Regulamento de Processo, não autorizar a apresentação de uma réplica, tréplica ou articulado de intervenção. A autorização para intervir foi concedida por decisão de 9 de janeiro de 2019 para efeitos da fase oral do processo.

24. A Comissão, a Polónia e a Hungria apresentaram alegações orais na audiência realizada em 12 de fevereiro de 2019.

V. Argumentos das partes

A. Comissão

25. Na audiência, a Comissão salientou que, embora as disposições da Lei sobre o Supremo Tribunal impugnadas no presente processo tenham sido alteradas pela Lei de 21 de novembro de 2018, não é certo que esta lei elimine as alegadas violações do direito da União, e, em todo o caso, continua a existir um interesse em decidir o presente processo tendo em conta a importância da independência dos juízes na ordem jurídica da União.

26. A Comissão realçou ainda, na audiência, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça⁷, as medidas controvertidas são abrangidas pelo âmbito de aplicação do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE, e o artigo 47.º da Carta é relevante na medida em que este artigo transporta as exigências de independência e de imparcialidade para o segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE. Isto significa que o artigo 51.º, n.º 1, da Carta não é aplicável, pelo que a Comissão, ao intentar esta ação, não alarga de forma alguma as competências da União, o que é proibido pelo artigo 6.º, n.º 1, TUE.

27. Com a sua primeira acusação, a Comissão alega que ao reduzir a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal nomeados para esse tribunal antes de 3 de abril de 2018, os artigos 37.º, n.º 1, e 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei sobre o Supremo Tribunal violam o princípio da inamovibilidade dos juízes que constitui um aspeto essencial da sua independência. Embora não se excluam regimes em que a idade de aposentação de um juiz não é idêntica à que estava em vigor no momento da sua nomeação, para cumprir o disposto no artigo 19.º, n.º 1, TUE devem incluir-se garantias adequadas, como medidas transitórias ou uma abordagem faseada, para que estes regimes não sejam utilizados para alterar a composição dos tribunais.

5 Despacho do Tribunal de Justiça, de 17 de dezembro de 2018, Comissão/Polónia (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

6 Despacho do Presidente do Tribunal de Justiça, de 15 de novembro de 2018, Comissão/Polónia (C-619/18, EU:C:2018:910).

7 Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses («ASJP») (C-64/16, EU:C:2018:117), e de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

28. A Comissão afirma que as medidas controvertidas afetam mais de um terço, ou 27 em 72, dos juízes do Supremo Tribunal, incluindo o seu primeiro presidente, cujo mandato de seis anos, garantido pelo artigo 183.º, n.º 3, da Constituição polaca, deveria terminar em 30 de abril de 2020 e cujas funções como juiz deveriam cessar em 22 de novembro de 2022. No entender da Comissão, na ausência de medidas transitórias, as medidas controvertidas provocam uma alteração profunda e imediata na composição do Supremo Tribunal. Esta situação viola o princípio da inamovibilidade dos juízes, uma vez que a idade de aposentação ora reduzida se aplica a juízes do Supremo Tribunal em atividade à data da entrada em vigor da Lei sobre o Supremo Tribunal e tem um impacto sério na independência do Supremo Tribunal, que é composto por juízes que geralmente têm uma ampla experiência profissional e cuja idade é, conseqüentemente, mais avançada.

29. A Comissão afirma ainda, nomeadamente, que o objetivo de alinhar a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal com a idade geral de aposentação não pode justificar a violação do princípio da inamovibilidade dos juízes. A Comissão considera que, embora alguns juízes afetados pelas medidas controvertidas tenham sido nomeados para as suas funções quando a idade de aposentação estava fixada nos 65 anos, o seu mandato foi prorrogado até os juízes atingirem a idade de 70 anos em 2002, sendo que esta nova idade-limite deve ser tida em conta para avaliar se a duração do mandato do juiz foi reduzida.

30. Com a sua segunda acusação, a Comissão alega que os artigos 37.º, n.ºs 1 a 4, e 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei sobre o Supremo Tribunal e a Lei de alteração de 10 de maio de 2018, que concedem ao Presidente da República o poder de prorrogar o serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal, violam o princípio da independência dos juízes, visto que a sua decisão não assenta em qualquer critério vinculativo, nem está sujeita a controlo jurisdicional, e, portanto, implica uma margem de apreciação excessiva que permite ao Presidente exercer influência sobre os juízes do Supremo Tribunal. Segundo a Comissão, uma vez que o Presidente pode prorrogar as funções dos juízes do Supremo Tribunal duas vezes por períodos de 3 anos, a necessidade de obter autorização para continuar em funções após a expiração do primeiro período de 3 anos também viola o princípio da independência do poder judicial. A Comissão sublinha que esta acusação abrange os juízes nomeados para o Supremo Tribunal após 3 de abril de 2018.

31. Em particular, a Comissão alega que o dever do Presidente de solicitar um parecer do Conselho Nacional da Magistratura (a seguir «CNM») não elimina a sua excessiva margem discricionária, uma vez que este parecer assenta em critérios muito gerais e não é vinculativo para o presidente. A Comissão considera igualmente que com a reforma do CNM, composto por uma maioria de juízes escolhidos pelo Parlamento, em vez dos seus pares, em violação das normas europeias⁸, o CNM não pode assegurar a independência dos juízes. A Comissão acrescenta que relativamente aos juízes que atingem os 65 anos até 3 de julho de 2018, as medidas controvertidas não especificam os critérios a ter em conta pelo CNM ao emitir o seu parecer, e, relativamente aos juízes que atingem os 65 anos após 3 de julho de 2018, não existe qualquer prazo limite para que o Presidente solicite esse parecer.

32. A Comissão afirma ainda que os regimes de outros Estados-Membros não são comparáveis com a situação na Polónia, e que as normas polacas relativas ao sigilo das deliberações e à composição das secções não têm em conta o facto de a independência do poder judicial dizer respeito à organização do poder judicial e à questão de saber se a instância tem uma aparência de independência.

⁸ A Comissão refere-se, em particular, à Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, intitulada «Os juízes: a eficiência, independência e responsabilidades», de 17 de novembro de 2010 (a seguir «Recomendação de 2010»), n.º 27.

B. República da Polónia

33. A República da Polónia alega, em primeiro lugar, que a presente ação ficou desprovida de objeto e que se deveria desistir da instância, visto que todas as disposições impugnadas no presente processo foram revogadas, e os seus efeitos eliminados, pela Lei de 21 de novembro de 2018.

34. A Polónia, apoiada pela Hungria, argumenta também que as medidas controvertidas não são abrangidas pelo âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE ou do artigo 47.º da Carta. A este respeito, a Polónia salienta que as acusações devem ser analisadas separadamente, uma vez que estas disposições têm âmbitos de aplicação diferentes.

35. Em especial, a Polónia, secundada pela Hungria, alega que, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, TUE, não se contesta que a Polónia assegura que os litigantes têm um sistema de recursos eficaz e que os juízes polacos são abrangidos por um sistema de garantias de independência, sendo que a avaliação dessas garantias não pode ser feita unicamente com base numa disposição específica relativa à aposentação dos juízes independentemente de todo o sistema jurídico que essa disposição integra. A Polónia e a Hungria sublinham igualmente que o Acórdão ASJP⁹ é distinto, pois este acórdão diz respeito a medidas nacionais que aplicam o direito da União, e não apoia a ideia de que a União adquiriu competência na organização da justiça.

36. No que se refere ao artigo 47.º da Carta, a Polónia e a Hungria afirmam que as medidas controvertidas não aplicam o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, nem violam direitos subjetivos dos indivíduos. A Polónia realça que o artigo 6.º, n.º 1, TUE e o artigo 51.º, n.º 2, da Carta se opõem a uma interpretação da Carta que permita à União Europeia agir fora da sua esfera de competências, como sublinhado pelo Protocolo n.º 30 relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido¹⁰, que exclui um alargamento das competências do Tribunal de Justiça.

37. No que diz respeito à primeira acusação, a Polónia defende que a Comissão não demonstrou a relação entre a alteração da idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal e a alegada violação do princípio da inamovibilidade dos juízes. Na sua opinião, nada indica que as medidas controvertidas são uma reação a decisões de certos juízes, e a aposentação de um juiz não pode ser considerada como um despedimento, uma vez que o juiz permanece vinculado pela sua relação laboral e auferir um salário. A Polónia faz referência às garantias de independência do poder judicial consagradas na Constituição polaca, incluindo a inamovibilidade dos juízes, que implica que quando um juiz atinge a idade prevista deve aposentar-se¹¹.

38. A Polónia alega, designadamente, que o artigo 19.º, n.º 1, TUE não exige a previsão de um período transitório para garantir a independência dos juízes quando a idade de aposentação dos mesmos é reduzida. A Polónia defende igualmente que de entre os 27 juízes dos 72 afetados pelas medidas controvertidas, 17 juízes foram nomeados para o Supremo Tribunal quando a idade de aposentação estava fixada nos 65 anos, e dos 10 juízes nomeados quando a idade de aposentação era de 70 anos, 3 juízes foram autorizados pelo Presidente da República a permanecer no seu cargo, o que significa que apenas 7 juízes foram afetados pela redução da idade de aposentação comparativamente à idade em vigor no momento da sua nomeação para o Supremo Tribunal.

9 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117).

10 JO 2016, C 202, p. 312 («Protocolo n.º 30»).

11 A Polónia refere-se, em particular, ao artigo 180.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição polaca.

39. A Polónia, apoiada pela Hungria, realçou na audiência que o objetivo das medidas controvertidas consiste em alinhar a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal com a idade geral de aposentação na Polónia, como reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça¹². Além disso, a Hungria considera que as medidas controvertidas fazem parte de um pacote legislativo de carácter geral que não é destinado a um grupo específico de juízes, e que a linha de argumentação da Comissão impõe limites aos legisladores nacionais na adaptação das normas relevantes para fazer face às alterações económicas e sociais.

40. No que se refere à segunda acusação, a Polónia sustenta que a alegação da Comissão de um potencial risco de pressão sobre um juiz do Supremo Tribunal no âmbito da prorrogação pelo Presidente da República do seu mandato não pode ser considerada uma violação do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE. Em particular, a Polónia afirma que os juízes do Supremo Tribunal beneficiam de garantias de independência a fim de lhes permitir tomar as suas decisões livres de pressões, e realça as normas em vigor na Polónia em matéria de sigilo das deliberações e composição das secções. A Polónia alega que o Presidente age no quadro da sua prerrogativa constitucional para nomear juízes como guardiões da Constituição polaca¹³, procedendo, assim, à sua própria apreciação com base nos valores dela decorrentes, sem estar vinculado aos pareceres do primeiro presidente (ou do Pleno) do Supremo Tribunal e do CNM. Segundo a Polónia, a ausência de controlo jurisdicional da sua decisão explica-se pelo facto de a relação laboral dos juízes do Supremo Tribunal ser abrangida pelo direito público polaco, e pelo facto desse controlo jurisdicional ser igualmente incompatível com o direito constitucional polaco e a separação de poderes.

41. A Polónia afirma ainda que o CNM está vinculado aos critérios estabelecidos pelas medidas controvertidas para emitir o seu parecer, incluindo no que se refere aos juízes que atingem a idade de 65 anos até 3 de julho de 2018, e embora, no que se refere aos juízes que atingem a idade de 65 anos após 3 de julho de 2018, estas medidas não indiquem um prazo dentro do qual o Presidente deve solicitar esse parecer, na prática o Presidente fá-lo-á imediatamente. Na audiência, a Polónia salientou que a reforma do CNM é uma questão marginal ao presente processo, e que a linha de argumentação da Comissão, segundo a qual a independência dos juízes exige que decisões deste tipo sejam tomadas por juízes, através dos órgãos por eles eleitos, assenta em padrões que não são geralmente aceites na União Europeia e é contrária aos regimes de diferentes Estados-Membros e do Tribunal de Justiça da União Europeia, conduzindo assim a padrões duplos de independência dos juízes.

VI. Análise

42. Cheguei à conclusão de que é necessária uma análise autónoma do âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta. Consequentemente, as acusações baseadas no artigo 47.º da Carta devem ser rejeitadas por inadmissibilidade, e, dado que a Comissão não apresentou argumentos ilustrativos da aplicação do direito da União pela Polónia, como exigido pelo artigo 51.º, n.º 1, da Carta, concluo igualmente que as acusações baseadas no segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE estão bem fundamentadas, e que o desencadeamento do mecanismo do artigo 7.º, n.º 1, TUE não obsta à presente ação.

43. A minha análise está estruturada em quatro partes principais relativas: em primeiro lugar, à admissibilidade da ação na perspetiva da Lei de 21 de novembro de 2018 (A); em segundo lugar, à relação entre o artigo 258.º TFUE e o artigo 7.º TUE (B); em terceiro lugar, ao âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta e à invocação pela Comissão destas «disposições conjugadas» (C); e em quarto lugar, ao mérito da ação (D).

12 Acórdãos de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508), e de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria (C-286/12, EU:C:2012:687).

13 A Polónia refere-se, no essencial, aos artigos 126.º, 144.º, 3.º, pontos 17 e 179, da Constituição polaca.

A. Admissibilidade da ação em relação à Lei de 21 de novembro de 2018

44. O Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que a existência de um incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado¹⁴. Uma ação que visa um incumprimento que, à data de extinção do prazo, já não existia é inadmissível por falta de objeto¹⁵.

45. É igualmente jurisprudência assente que o interesse da Comissão em intentar uma ação ao abrigo do artigo 258.º TFUE existe mesmo quando a infração censurada tenha sido eliminada posteriormente ao prazo fixado no parecer fundamentado¹⁶. Esta ação conserva o seu objeto que pode consistir, nomeadamente, em estabelecer a base da responsabilidade em que pode incorrer um Estado-Membro relativamente àqueles que retiram direitos do referido incumprimento¹⁷.

46. No presente processo, a Comissão interpelou a Polónia para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de 1 mês a contar da receção (v. n.º 12 das presentes conclusões), que ocorreu em 14 de agosto de 2018, como indicado no carimbo de receção. Desta forma, a questão de saber se as obrigações não foram cumpridas deve ser apreciada em função da situação em que a Polónia se encontrava em 14 de setembro de 2018. Uma vez que a Lei de 21 de novembro de 2018 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019, isto é, após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, esta lei não pode ser tida em consideração e não torna a presente ação desprovida de objeto.

47. Por conseguinte, a Lei de 21 de novembro de 2018 não elimina a necessidade de o Tribunal de Justiça decidir este processo, havendo mesmo um interesse imperioso para a União, para outros Estados-Membros e para particulares no acórdão do Tribunal de Justiça. Em termos substantivos, o acórdão dará um contributo sobre o princípio do Estado de Direito no sistema jurídico da União Europeia e dará orientações sobre o que é necessário fazer para esse princípio seja protegido. A questão de saber se a Lei de 21 de novembro de 2018 sana de forma suficiente os alegados incumprimentos do direito da União não tem, por conseguinte, qualquer incidência sobre o presente processo¹⁸.

B. Artigo 258.º TFUE e artigo 7.º TUE

48. Em conformidade com o artigo 258.º TFUE, a Comissão pode intentar uma ação por incumprimento se considerar que um Estado-Membro não cumpriu quaisquer das «obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados». A referência feita aos «Tratados» na disposição acima mencionada, quando comparada com o antigo artigo 226.º CE que referia «presente Tratado», significa que a Comissão pode intentar tal ação pelos alegados incumprimentos ao abrigo do TUE e do TFUE¹⁹, sob reserva de uma exclusão específica no domínio da política externa e segurança comum

14 V. Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia (C-336/16, EU:C:2018:94, n.º 47).

15 V. Acórdão de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido (C-508/03, EU:C:2006:287, n.º 73).

16 V. Acórdão de 14 de abril de 2005, Comissão/Luxemburgo (C-519/03, EU:C:2005:234, n.º 19).

17 V. Acórdão de 10 de abril de 2008, Comissão/Itália (C-442/06, EU:C:2008:216, n.º 42).

18 V. Acórdão de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha (C-503/04, EU:C:2017:432, n.ºs 15 e 16).

19 V. terceiro parágrafo do artigo 1.º TUE; artigo 1.º, n.º 2, TFUE.

como previsto no segundo parágrafo do artigo 24.º, n.º 1, TUE e no artigo 275.º TFUE²⁰. Tal ação abrange igualmente alegados incumprimentos da Carta, que constitui direito primário vinculativo da União²¹, desde que o comportamento do Estado-Membro seja abrangido pelo seu âmbito de aplicação²².

49. Dito isto, a Comissão pode intentar uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º TFUE quando, como no caso em apreço, o mecanismo do artigo 7.º, n.º 1, TUE já foi acionado? De facto, a doutrina debate se o artigo 7.º TUE funciona como «*lex specialis* para controlar e sancionar o (des)respeito pelos valores da União, prevalecendo assim, ou mesmo excluindo, a aplicação do procedimento previsto no artigo 258.º TFUE»²³. No presente processo, embora a Comissão baseie esta ação nas disposições conjugadas do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta, as mesmas alterações legislativas, relativas à Lei sobre o Supremo Tribunal, conforme alterada, são também invocadas na sua Proposta Fundamentada de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito, desencadeando, pela primeira vez, o mecanismo do artigo 7.º, n.º 1, TUE²⁴.

50. Há motivos fortes para considerar que o artigo 7.º TUE e o artigo 258.º TFUE são procedimentos autónomos e podem ser invocados ao mesmo tempo. Em particular, a redação de cada uma das disposições não exclui a outra e, como acima mencionado (v. n.º 48 destas conclusões), a referência a «obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados» no artigo 258.º TFUE abrange, em princípio, todas as regulamentações não relacionadas com a PESC em matéria de direito da União. Esta perspetiva é apoiada pela sistemática e finalidade distintas dos procedimentos estabelecidos no artigo 7.º TUE e no artigo 258.º TFUE. O artigo 7.º TUE é essencialmente um procedimento «político» para combater «uma violação grave e persistente» por parte de um Estado-Membro dos valores definidos no artigo 2.º TUE, sujeitos a limites elevados, e pode conduzir à suspensão dos direitos do Estado-Membro, incluindo dos seus direitos de participação²⁵. O artigo 258.º TFUE constitui uma via «legal» direta perante o Tribunal de Justiça para assegurar a aplicação do direito da União pelos Estados-Membros, tendo por objetivo a obtenção de uma declaração de incumprimento e podendo também conduzir à imposição de sanções pecuniárias no procedimento previsto no artigo 260.º TFUE, com vista a encorajar que o Estado-Membro ponha termo à conduta ilícita²⁶. Estas diferenças refletem o carácter autónomo, mesmo complementar, destes procedimentos e indicam que podem ser paralelamente aplicados²⁷. Além disso, o facto de o artigo 269.º TFUE, sobre o controlo da legalidade de atos do Conselho Europeu ou do Conselho adotados nos termos do artigo 7.º TUE, não pode limitar a competência do Tribunal de Justiça para decidir com base nas competências previstas no artigo 258.º TFUE²⁸.

51. Consequentemente, o facto de o mecanismo do artigo 7.º, n.º 1, TUE ter sido desencadeado não preclui a presente ação.

20 V. Craig, P. e De Búrca, G., «EU Law: Text, Cases and Materials», 6.ª edição (Oxford University Press 2015), p. 431.

21 V., em particular, quinto parágrafo do artigo 6.º, n.º 1, TUE.

22 V. Conclusões do advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe no processo Comissão/Hungria (C-235/17, EU:C:2018:971, n.ºs 64 a 127 e, em especial, n.ºs 66 e 67); Łazowski, A., «Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings», 14 ERA Forum, vol. 14, 2013, pp. 573 e 577, v. ainda n.ºs 52 a 60 e 65 a 67 destas conclusões.

23 Editorial Comments, «Safeguarding EU values in the Member States — Is something finally happening?», volume 52 Common Market Law Review, Vol. 52, 2015, pp. 619 a 626-627.

24 Proposta Fundamentada, nota 3, em particular n.ºs 4.1.1 e 4.1.2 e considerandos 172 e 175.

25 V. Closa, C. e Kochenov, D. (eds.), «Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union» (CUP 2016); Jakab, A. e Kochenov, D. (eds.), «The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance» (OUP 2017); «Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union», *Europarecht Beiheft* 1 (2018).

26 V. Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., «EU Procedural Law» Nowak, J. T. (ed.), OUP 2015 pp. 159 a 161; Prete, L., «Infringement Proceedings in EU Law» (Kluwer 2017) pp. 29 a 34.

27 V. Hillion, C., «Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means», in Closa e Kochenov, nota 25, pp. 59 e 71 a 74; Hoffmeister, F., «Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?», in von Bogdandy, A. e Sonnevend, P. (eds.), «Constitutional Crisis in the European Constitutional Area», Hart, 2016, pp. 195 e 205 a 206.

28 V. Schmidt, M. e Bogdanowicz, P., «The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU», volume 55 Common Market Law Review 1061, Vol. 55, 2018, pp. 1069 a 1073, especialmente p. 1071.

C. Âmbito de aplicação do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta

1. Análise autónoma

52. A Comissão intentou a presente ação com base no incumprimento por parte da Polónia das obrigações que lhe incumbem por força das «disposições conjugadas» do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta. A sua ação assenta aparentemente nas duas disposições.

53. Isto levanta a questão de saber se, como defendeu a Polónia, se deve realizar uma análise autónoma do âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta, ou se, como defendeu a Comissão, não é necessário, para alegar a violação do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE, demonstrar que as medidas controvertidas aplicam o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, de forma que as exigências de independência do artigo 47.º da Carta podem ser «importadas» para o segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE.

54. Concorde com a Polónia em que é necessária uma análise autónoma do âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta. Isto é confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que se refere à relação existente entre estas duas disposições para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva, embora referindo que o âmbito de aplicação do artigo 47.º da Carta, na medida em que está em causa uma ação de um Estado-Membro, é definido pelo artigo 51.º, n.º 1, da Carta²⁹.

55. O Acórdão ASJP vem reforçar esta análise. Embora o pedido de decisão prejudicial neste caso dissesse respeito à interpretação do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta, o acórdão do Tribunal de Justiça teve por base a primeira disposição³⁰. Em particular, o Tribunal de Justiça declarou, «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»³¹. O Tribunal de Justiça reconheceu a relação existente entre o artigo 19.º, n.º 1, TUE e o Artigo 47.º da Carta (e, por sua vez, os artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), em que se baseiam o primeiro e o segundo parágrafos desse artigo³²) ao dar expressão ao princípio da proteção jurisdicional efetiva e que as exigências relativas à independência dos juízes previstas nos termos do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE correspondem às previstas no segundo parágrafo do artigo 47.º da Carta, as quais fazem referência ao acesso a um tribunal «independente» como uma das exigências inerentes a um direito fundamental, o direito à ação. No entanto, o Tribunal de Justiça mencionou o artigo 47.º da Carta e a jurisprudência conexa apenas para confirmar as conclusões obtidas com base no artigo 19.º, n.º 1, TUE³³.

56. Assim, do Acórdão ASJP não se pode inferir uma aplicação combinada destas duas disposições na ausência de uma avaliação ao abrigo do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Pelo contrário, do referido acórdão é possível concluir que o segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1 e o artigo 47.º da Carta têm âmbitos de aplicação diferentes.

29 V. Acórdãos de 14 de junho de 2017, *Online Games e o.* (C-685/15, EU:C:2017:452, n.ºs 54 e 55), e de 13 de março de 2018, *European Union Copper Task Force/Comissão* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.ºs 116 e 117), e *Industrias Químicas del Vallés/Comissão* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, n.ºs 106 e 107).

30 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 1, 18, 27 e dispositivo).

31 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 29).

32 V. Anotações relativas à carta dos direitos fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17), Anotação ao artigo 47.º, pp. 29 e 30.

33 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 35, 41 e 42).

57. A conclusão inversa poderia comprometer o atual sistema de controlo da compatibilidade das medidas nacionais com a Carta e abrir a porta a que disposições do Tratado como o artigo 19.º, n.º 1, TUE sejam tratadas como «subterfúgio» para contornar os limites do âmbito de aplicação da Carta, como previsto no artigo 51.º, n.º 1, desta última.

58. O Acórdão do Tribunal de Justiça no processo ASJP não deverá ser considerado uma forma de menosprezar a Carta ou de enfraquecer o artigo 47.º da mesma. Afigura-se ser uma solução elegante e coerente que respeita os limites da Carta perante os Estados-Membros, promovendo simultaneamente o sistema de proteção jurisdicional da União e protegendo os valores fundamentais da mesma como estabelecido no artigo 2.º TUE³⁴. Por força do mesmo acórdão, o artigo 19.º, n.º 1, TUE constitui uma norma autónoma destinada a assegurar que as medidas nacionais cumprem os requisitos da proteção jurisdicional efetiva, incluindo a independência dos juízes, que complementa o artigo 47.º da Carta (e outras disposições da Carta, consoante o caso)³⁵.

59. Como foi sublinhado por acórdãos posteriores, como o Acórdão Achmea³⁶ e o Acórdão Minister for Justice and Equality³⁷, os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça partilham a responsabilidade, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, TUE, de garantir a aplicação plena do direito da União em todos os Estados-Membros, bem como a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos indivíduos pelo referido direito. Nesta base, medidas nacionais que impossibilitem os órgãos jurisdicionais nacionais de desempenhar as suas funções como tribunais da União, como as que privam os órgãos jurisdicionais nacionais da sua competência para conhecer de diferendos relativos à interpretação e à aplicação do direito da União (Acórdão Achmea) ou afetam a sua independência (Acórdão Minister of Justice and Equality), impedem o Tribunal de Justiça de dar cumprimento à sua competência, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, TUE, para garantir o respeito do direito na aplicação e interpretação dos Tratados³⁸. Com efeito, tais medidas comprometem a estrutura e o funcionamento da ordem jurídica da União. Ao desenvolver as obrigações dos Estados-Membros ao abrigo do artigo 19.º, n.º 1, TUE no Acórdão ASJP, o Tribunal de Justiça age no âmbito das competências que lhe são conferidas por força dos Tratados para garantir que os fundamentos da ordem jurídica da União permanecem intactos.

60. É pelas razões acima expostas que quando, como no caso em apreço, a Comissão se apoia nas disposições conjugadas do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do artigo 47.º da Carta, deve demonstrar que as medidas controvertidas são abrangidas de forma independente pelo âmbito de aplicação material dessas disposições, e pode «importar» as exigências do artigo 47.º da Carta para o artigo 19.º, n.º 1, TUE.

34 Com efeito, é discutido na doutrina se uma violação por parte de um Estado-Membro dos valores enunciados no artigo 2.º TFUE pode conduzir à instauração de um processo pela Comissão ao abrigo do artigo 258.º TFUE. V. Lane Scheppele, K. L., «Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions», in Closa e Kochenov, nota 25, p. 105; Waelbroeck, M. e Oliver, P., «La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire?» 2017 Cahiers de droit européen, 2017, p. 299.

35 V. Bonelli, M. e Claes, M., «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary», volume 14 European Constitutional Law Review, vol. 14, 2018, p. 622; Krajewski, M., «Associação Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma», vol. 3 2018, European Papers, p. 395; Pech, L. e Platon, S., «Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case», Common Market Law Review, vol. 55, 2018, p. 1827.

36 Acórdão de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, em especial n.ºs 36, 55 e 56).

37 Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, em especial n.ºs 48 a 55).

38 V. Barents, R., «Remedies and Procedures before the EU Courts» (Breese, H. E. (ed.), Kluwer 2016, pp. 112 a 113. V. também Conclusões do advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe no processo ASJP (C-64/16, EU:C:2017:395, n.º 41).

2. Aplicação do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE ao presente processo

61. No Acórdão ASJP³⁹, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 19.º TUE concretiza o valor do Estado de direito afirmado no artigo 2.º TUE, e que o segundo parágrafo do referido artigo obriga qualquer Estado-Membro a 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, incluindo a independência dos juízes. Na medida em que esse órgão jurisdicional se pode pronunciar sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União, o Estado-Membro em causa deve garantir que essa instância satisfaça essas exigências.

62. O facto de as medidas em causa no Acórdão ASJP estarem ligadas a um programa de assistência financeira da União não foi tido em consideração na análise efetuada pelo Tribunal de Justiça quanto ao âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, TUE e, portanto, não fornece qualquer base para distinguir esse caso do presente.

63. No caso em apreço, é inquestionável que o Supremo Tribunal polaco se pode pronunciar, na qualidade de órgão jurisdicional na aceção do direito da União, sobre questões relativas à aplicação e à interpretação do direito da União⁴⁰. Assim, as medidas controvertidas que alegadamente afetam a independência do órgão jurisdicional são abrangidas pelo âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE⁴¹. Desta forma, é pelo facto de esta ação se referir a uma alegada violação do Estado de direito, um valor fundamental da União e refletido no artigo 19.º TUE, que a Comissão pode instaurar este processo ao abrigo do artigo 258.º TFUE contra um Estado-Membro, mesmo que esse Estado-Membro não esteja a aplicar o direito da União nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

64. Por último, a interpretação que aqui defendo do artigo 19.º TUE inscreve-se na linha da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao âmbito de aplicação do Protocolo n.º 30⁴². O alargamento das competências da Comissão para instaurar processos contra os Estados-Membros ao abrigo do artigo 258.º TFUE em relação a uma violação do TUE verificou-se, como o aditamento do Protocolo n.º 30, durante a revisão dos Tratados de Lisboa. Por conseguinte, o facto de se permitir à Comissão intentar ações diretamente contra os Estados-Membros por violação das disposições do TUE, como o artigo 19.º, n.º 1, TUE, não alarga de modo algum a competência da União para além do que foi acordado no processo de revisão de Lisboa⁴³.

3. Inaplicabilidade do artigo 47.º da Carta ao presente processo

65. Como referido acima, a Comissão não aduziu argumentos na sua petição quanto ao âmbito de aplicação do artigo 47.º da Carta, nem como as medidas controvertidas aplicam o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta⁴⁴, e alegou que o artigo 51.º, n.º 1 não é relevante no presente processo.

39 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 32, 37 a 41).

40 V., por exemplo, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989).

41 Pode considerar-se que o âmbito de aplicação material do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE não abrange a fiscalização de todas as medidas nacionais, embora marginais, relacionadas com a organização do poder judicial, referindo-se antes, sobretudo, a uma independência objetiva e a medidas nacionais que têm um impacto generalizado no sistema global estabelecido pelos Estados-Membros para garantir uma proteção jurisdicional efetiva e as exigências essenciais da mesma.

42 Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N.S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.ºs 119 e 120). V. também Conclusões da advogada-geral V. Trstenjak no processo N.S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:611, n.ºs 167 a 171), e da advogada-geral J. Kokott no processo Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, n.º 21 a 23).

43 V. Łazowski, nota 22, pp. 580 a 581; Prete, nota 26, pp. 74 a 75.

44 V. Acórdãos de 16 de maio de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, n.º 49), e de 14 de junho de 2017, Online Games e o. (C-685/15, EU:C:2017:452, n.º 55).

66. Segundo jurisprudência assente, numa ação baseada no artigo 258.º TFUE, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado fornecendo ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação da existência desse incumprimento⁴⁵. Em particular, a Comissão deve indicar, na sua petição apresentada nos termos do artigo 258.º TFUE, as acusações exatas sobre as quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito e de facto em que essas acusações se baseiam. No que diz respeito a esses elementos de direito, não basta que a Comissão, para sustentar que o Estado-Membro demandado não respeitou uma disposição de direito da União, cite esta última apenas na parte do parecer fundamentado ou da petição consagrada ao enquadramento jurídico, a qual é puramente descritiva e desprovida de carácter demonstrativo⁴⁶.

67. A Comissão não apresentou elementos de direito relativos à aplicação do artigo 47.º da Carta às medidas controvertidas independentemente do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE e à forma como estas medidas aplicam o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, devendo as suas acusações ser por isso julgadas inadmissíveis na parte em que se baseiam no artigo 47.º da Carta.

D. Mérito da ação

1. Primeira acusação

68. Com a sua primeira acusação, a Comissão alega que ao reduzirem a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal em funções nesse tribunal antes de 3 de abril de 2018, data em que a Lei sobre o Supremo Tribunal entrou em vigor, os artigos 37.º, n.º 1, e 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da referida lei violam o princípio da inamovibilidade dos juízes. A Comissão baseia a sua alegação no afastamento antes do termo do seu mandato de mais de um terço dos juízes em atividade no Supremo Tribunal e na falta de medidas transitórias.

69. A Polónia alega que a Comissão não demonstrou que as medidas controvertidas violam este princípio, tendo em conta o número limitado de juízes afetados e o seu objetivo de alinhar a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal com a idade geral de aposentação. A Polónia faz igualmente referência às garantias de independência inerentes ao seu estatuto.

70. O Tribunal de Justiça decidiu, quanto ao segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE, que a inamovibilidade dos membros da instância em causa é uma das garantias inerentes à independência judicial⁴⁷. De facto, a proteção contra o afastamento das funções (inamovibilidade) «é causa e efeito da independência judicial e consiste em os juízes não poderem ser afastados, suspensos, transferidos nem reformados a não ser por alguma das razões e com as garantias previstas nas leis»⁴⁸.

71. Recentemente, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reiterou as circunstâncias em que o afastamento de um juiz das suas funções viola a independência e a imparcialidade do juiz nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH. O elemento objetivo da imparcialidade protegido por este artigo exige uma avaliação objetiva da questão de saber se o tribunal em si próprio, e, entre outros aspetos, a sua composição, oferecem garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima no que respeita à sua imparcialidade. As aparências têm uma certa importância, pelo que «não basta fazer justiça, é preciso mostrar que foi feita justiça». O que está em causa é a confiança que os tribunais numa sociedade

45 V. Acórdão de 13 de novembro de 2008, Comissão/Polónia (C-227/07, EU:C:2008:620, n.º 67).

46 V. Acórdão de 29 de novembro de 2001 (Comissão/Itália, C-202/99, EU:C:2001:646, n.º 21).

47 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 45), e de 7 de fevereiro de 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, n.º 66).

48 Conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, n.º 93).

democrática devem inspirar no público⁴⁹. Estes princípios constituem uma fonte de inspiração para os princípios do direito da União que são aplicáveis, como mínimo, quando a Comissão alega, no procedimento previsto ao abrigo do artigo 258.º TFUE, um incumprimento do Estado de direito, protegido pelo artigo 2.º TUE e referido expressamente no artigo 19.º TUE⁵⁰.

72. A inamovibilidade dos juízes em conjunto com a segurança do seu mandato são igualmente reconhecidas como garantias fundamentais da independência dos juízes em orientações⁵¹ emitidas por organismos europeus e internacionais no que diz respeito à independência do poder judicial⁵². Em particular, os juízes devem beneficiar de um mandato garantido até à idade compulsória de aposentação ou ao termo dos respetivos mandatos, e apenas podem estar sujeitos a suspensão ou a afastamento das suas funções em casos específicos por motivo de incapacidade ou de conduta que os tornem inaptos para as funções. A reforma antecipada apenas deve ser possível a pedido do juiz em causa ou por motivos de saúde, e quaisquer alterações à idade obrigatória de aposentação não devem ter efeito retroativo.

73. No presente caso, a Comissão demonstrou de forma suficiente que as medidas controvertidas violam o princípio da inamovibilidade dos juízes, cuja observância é necessária para cumprir as exigências da proteção jurisdicional efetiva nos termos do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE⁵³.

74. As circunstâncias do presente caso são distintas das que deram origem ao Acórdão do Tribunal de Justiça no processo ASJP⁵⁴. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça determinou que as medidas de redução salarial em questão não afetaram a independência do órgão jurisdicional nacional com base nas seguintes circunstâncias: em primeiro lugar, estas medidas foram adotadas devido a imperativos relacionados com a eliminação do défice orçamental excessivo do Estado-Membro no contexto de um programa de assistência financeira, e previam uma redução limitada do montante da remuneração; em segundo lugar, as medidas em causa foram aplicadas de forma mais genérica, a diferentes pessoas que exerciam funções no setor público, entre as quais os representantes dos poderes legislativo, executivo e judicial, e, desta forma, não se podia considerar que as referidas medidas foram especificamente adotadas para os membros do tribunal em causa; e em terceiro lugar, estas medidas tinham caráter transitório, pois foram suprimidas ao longo de um período de 2 anos.

49 Acórdão do TEDH de 25 de setembro de 2018, Denisov c. Ucrânia (ECHR:2018:0925JUD007663911, n.ºs 61 e 63).

50 Da mesma forma, a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o conceito de independência é relevante para a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, TUE. V., por exemplo, Acórdão de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, n.ºs 49 a 53).

51 Saliento que estas orientações são denominadas de «soft law» ou de normas não vinculativas, todavia, estas orientações representam um «consenso normativo» de regras e princípios partilhados pelos Estados-Membros (e outras jurisdições) que constituem uma referência útil para o Tribunal de Justiça. V. Hoffmann-Riem, W., «The Venice Commission of the Council of Europe — Standards and Impact», volume 25 European Journal of International Law, vol. 25, 2014, pp. 579 a 597.

52 V., por exemplo, Carta Europeia sobre o estatuto dos juízes, Conselho da Europa, 8-10 de julho de 1998, DAJ/DOC (98) 23, n.º 3.4; Recomendação 2010, nota 8, n.ºs 49 a 52; Conselho Consultivo dos juízes europeus do Conselho da Europa (CCJE) Magna Carta dos Juízes (Princípios Fundamentais), 17 de novembro de 2010, CCJE (2010)3 Final, n.º 4; Ordem dos Advogados Internacional, Normas mínimas relativas à independência dos juízes, 1982, n.º 20; Princípios Básicos das Nações Unidas relativos à independência do poder judicial, 1985, n.ºs 12 e 18; Associação Internacional dos Juízes, Carta Universal dos Juízes, revista em 2017, artigo 2.º, n.º 2.

53 Tal como indicado pela Comissão, a Comissão Europeia do Conselho da Europa (Comissão de Veneza) considerou que a reforma antecipada dos juízes atualmente em funções prejudica tanto a segurança dos seus mandatos como a independência do Supremo Tribunal polaco em geral, no seu Parecer n.º 904/2017, de 11 de dezembro de 2017, sobre o projeto de lei de alteração do Conselho Nacional da Magistratura, o projeto de lei que altera a Lei do Supremo Tribunal, proposta pelo Presidente da Polónia e sobre a lei sobre a organização dos tribunais comuns, CDL-AD(2017)031, n.º 48. V., igualmente, por exemplo, Conselho para os Direitos do Homem das Nações Unidas, relatório do Relator Especial sobre a independência de juízes e advogados na sua missão à Polónia, 5 de abril de 2018, A/HRC/38/38/Add.1, n.º 55; Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), serviço para instalações democráticas e direitos humanos. Parecer sobre certas disposições do projeto de lei relativo ao Supremo Tribunal polaco (26 de setembro de 2017), 13 de novembro de 2017, JUD-POL/315/2017, n.º 112.

54 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 46 a 51), e de 7 de fevereiro de 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, n.º 67).

75. Uma leitura atenta deste acórdão indica que o Tribunal de Justiça teve em conta muitas circunstâncias pertinentes na sua apreciação e, em especial, o impacto limitado e o âmbito geral de aplicação das medidas, dado que não visavam especificamente o poder judicial. Do Acórdão ASJP não se pode inferir que as disposições aplicáveis aos juízes relacionadas com as políticas gerais a nível nacional não são contrárias ao princípio da independência do poder judicial, mas antes que a apreciação do Tribunal de Justiça depende das circunstâncias do caso.

76. No caso em apreço, a Comissão demonstrou que as medidas controvertidas, em primeiro lugar, têm um impacto considerável na composição do Supremo Tribunal visto que afetam 27 dos 72 juízes; em segundo lugar, constituem legislação especificamente aprovada em relação a membros do Supremo Tribunal; e em terceiro lugar, não pretendem ser temporárias. Para além disto, um afastamento súbito e inesperado de um grande número de juízes cria inevitavelmente dificuldades em termos de confiança do público. É principalmente por esta razão que é necessário um regime transitório, assegurando a continuidade do órgão jurisdicional.

77. Não estou convencido pelo argumento da Polónia segundo o qual o princípio da inamovibilidade não é afetado no que se refere aos juízes nomeados durante a vigência de um regime anterior que previa uma idade de aposentação mais baixa fixada nos 65 anos. Como a Comissão indica, isto ignora o facto de a duração do seu mandato ter sido prorrogado até à idade de aposentação fixada nos 70 anos pela Lei de 2002 sobre o Supremo Tribunal, e depois revogada prematuramente pelas medidas controvertidas.

78. Além disso, embora as medidas controvertidas fossem aplicáveis durante um período de cerca de nove meses, de 3 de abril de 2018 a 1 de janeiro de 2019, data em que a Lei de 21 de novembro entrou em vigor, não existe nenhuma indicação de que, no momento em que foram aprovadas, tais medidas se destinavam a ser temporárias. A aprovação da Lei de 21 de novembro de 2018 teve aparentemente origem no despacho do Tribunal de Justiça relativo às medidas provisórias (v. n.^{os} 16 a 21 das presentes conclusões)⁵⁵.

79. Mesmo que, como alegado pela Polónia, se considere que o objetivo das medidas controvertidas era alinhar a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal com a idade geral de aposentação, é incontestável que estas medidas eram aplicáveis retroativamente a todos os juízes em atividade, sem que tenham sido adotadas quaisquer salvaguardas por meio de medidas adequadas para garantir a inamovibilidade dos juízes. Conforme ilustrado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, apesar de os Estados-Membros terem competência para ajustar a idade de aposentação dos juízes tendo em conta alterações económicas e sociais e de as medidas transitórias não serem a única ferramenta possível, devem fazê-lo sem comprometer a independência e a inamovibilidade dos juízes em violação das suas obrigações nos termos do direito da União.

80. Em particular, o Acórdão Comissão/Hungria⁵⁶ dizia respeito a uma ação por incumprimento intentada contra a Hungria por não cumprimento das obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 ao adotar medidas que reduziram a idade de aposentação dos juízes, dos procuradores e dos notários de 70 para 62 anos. O Tribunal de Justiça considerou que as medidas em causa instituíam uma diferença de tratamento que se baseava diretamente na idade, tendo depois avaliado se tais medidas podiam ser justificadas por um objetivo legítimo e se eram proporcionadas no termos do artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva. Nesta base, o Tribunal de Justiça,

55 V. o estudo do Parlamento Europeu, Quadro europeu de aplicação do respeito pelo Estado de direito e dos princípios e valores fundamentais da União (2019), p. 25, Direção-Geral da Política Interna da União, Departamento de política para os direitos dos cidadãos e assuntos constitucionais, 2019, PE 608.856, p. 25.

56 Acórdão de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria (C-286/12, EU:C:2012:687, n.^{os} 54-81).

apoiando-se na sua anterior jurisprudência, incluindo no Acórdão Fuchs e Köhler⁵⁷, sustentou que os objetivos apresentados pela Hungria, que abrangiam a uniformização da idade-limite de cessação obrigatória da atividade no setor público, eram legítimos, mas considerou as medidas desproporcionadas.

81. Em comparação, o Acórdão Comissão/Hungria⁵⁸ envolvia o incumprimento de obrigações previstas por força da Diretiva 95/46/CE⁵⁹ com fundamento no facto de a Hungria ter cessado antecipadamente o mandato da autoridade para a proteção de dados e, assim, ter comprometido a sua independência em violação do artigo 28.º, n.º 1, da referida diretiva. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça reiterou que ainda que cada Estado-Membro possa fazer cessar o mandato de uma autoridade de fiscalização antes do termo inicialmente previsto, a ameaça dessa cessação antecipada que paira sobre essa autoridade ao longo do exercício do seu mandato pode levar a uma forma de «obediência» desta ao poder político, incompatível com a referida exigência de independência. O Tribunal de Justiça considerou imprecendente o argumento avançado pela Hungria, segundo o qual a alteração do sistema institucional da proteção de dados constituía uma razão objetiva que justificava a cessação antecipada, sublinhado que essa alteração deve ser organizada de modo a respeitar as exigências de independência previstas no direito da União, e embora o Estados-Membros sejam livre para adotar e alterar o modelo institucional, estes devem garantir que não prejudicam a independência da autoridade.

82. Como ilustrado pelo Acórdão Comissão/Hungria⁶⁰ supramencionado, que envolve a idade de aposentação dos juízes, em conjunto com o Acórdão Fuchs e Köhler, o Tribunal de Justiça considerou legítimos certos objetivos relativos ao alinhamento da idade de aposentação no quadro específico estabelecido pela Diretiva 2000/78 no que respeita à proibição de discriminação em razão da idade. No entanto, no Acórdão Comissão/Hungria⁶¹, que envolve o afastamento antecipado da autoridade para a proteção de dados, o Tribunal de Justiça não permitiu que esses objetivos prejudicassem a independência das autoridades nacionais de fiscalização nos termos do direito da União. Este raciocínio é igualmente válido no caso da independência dos juízes. Pode igualmente ser inferido da consideração do Tribunal de Justiça que a independência judicial é «essencial» para uma proteção jurisdicional efetiva nos termos do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE⁶².

83. À luz das razões acima expostas, a primeira acusação formulada pela Comissão deve ser julgada procedente.

2. Segunda acusação

84. Com a sua segunda acusação, a Comissão alega que os artigos 37.º, n.ºs 1 a 4, e 111.º, n.ºs 1 e 1-A, da Lei sobre o Supremo Tribunal e a Lei de alteração de 10 de maio de 2018 violam o princípio da independência dos juízes, visto que o poder discricionário do Presidente da República para prorrogar o serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal após atingirem a idade de aposentação ora reduzida permite-lhe exercer influência sobre o Supremo Tribunal e os seus juízes. A Comissão baseia a sua

57 Acórdão de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, em especial n.º 50).

58 Acórdão de 8 de abril de 2014, Comissão/Hungria (C-288/12, EU:C:2014:237, n.ºs 54, 59 e 60). O sublinhado é meu.

59 Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31), agora revogada pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1).

60 Acórdão de 6 de novembro de 2012 (C-286/12, EU:C:2012:687).

61 Acórdão de 8 de abril de 2014 (C-288/12, EU:C:2014:237).

62 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 40 e 41).

alegação principalmente no facto de a decisão do Presidente da República não estar sujeita a quaisquer critérios vinculativos, nem a controlo jurisdicional, e no facto de o seu dever de pedir um parecer ao CNM não eliminar o seu excessivo poder discricionário, uma vez que esse parecer está sujeito a critérios genéricos e não é vinculativa para o Presidente da República.

85. A Polónia defende que não se verifica qualquer violação da independência do poder judicial, tendo em conta, em particular, o papel do Presidente de República como guardião da Constituição polaca e o sistema de garantias da independência do poder judicial no direito polaco.

86. Em conformidade com as exigências da independência do poder judicial que os Estados-Membros devem cumprir nos termos do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE, o conceito de independência pressupõe, nomeadamente, que a instituição 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 decisões⁶³.

87. Estas exigências representam a dimensão externa do princípio da independência dos juízes, que, como o Tribunal de Justiça sublinhou, 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 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»⁶⁴.

88. Reporto-me igualmente aos princípios explicados acima pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem segundo os quais o elemento objetivo do princípio da independência dos juízes exige garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima no que respeita à independência e à imparcialidade da instância e assegurar a aparência de independência (v. n.º 71 das presentes conclusões).

89. No caso em apreço, a Comissão demonstrou de forma suficiente que as medidas controvertidas violam as exigências de independência do poder judicial, visto que são suscetíveis de expor o Supremo Tribunal e os seus juízes à pressão e intervenção externas do Presidente da República na prorrogação inicial e renovação dos seus mandatos, o que prejudica a independência objetiva do referido tribunal e influencia o julgamento independente e as decisões dos juízes, especialmente porque que a obrigação de requerer ao Presidente da República a prorrogação da idade de aposentação é acompanhada por uma redução da idade de aposentação⁶⁵.

90. A Polónia reconheceu que a falta de autorização do Presidente da República de prorrogação do serviço ativo de um juiz do Supremo Tribunal para além da idade de aposentação não está vinculada a quaisquer critérios, nem está sujeita a controlo jurisdicional, não havendo tão pouco qualquer prazo para o Presidente requerer o parecer da CNM.

63 Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 44), e de 7 de fevereiro de 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, n.º 66).

64 V. Acórdão de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, n.º 53).

65 As medidas controvertidas foram igualmente consideradas contrárias a normas europeias e internacionais relativas à independência dos juízes. V., por exemplo, Relatório sobre a independência judicial e a imparcialidade nos Estados-Membros em 2017 do Conselho Consultivo dos juízes europeus do Conselho da Europa (CCJE), de 7 de fevereiro de 2018, CCJE-BU(2017)11, n.º 158; Conselho para os Direitos do Homem do Conselho da Europa, relatório do relator especial, nota 54, n.º 56.

91. Independentemente dos argumentos avançados pela Polónia quanto às prerrogativas do Presidente ao abrigo da Constituição polaca, o sistema de garantias da independência dos juízes consagrado na legislação polaca e os critérios tidos em consideração pelo CNM na formulação do seu parecer, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Supremo Tribunal, estes argumentos não são suficientes para afastar a impressão de falta de independência objetiva do Supremo Tribunal decorrente das medidas controvertidas e, em especial, da falta de critérios vinculativos previstos nessas medidas, como indicado pela Comissão.

92. No que diz respeito ao papel do CNM, é ponto assente que o seu parecer não é vinculativo. Independentemente da composição do CNM, o seu papel do CNM não afasta de modo algum a impressão de que existe um poder discricionário excessivo do Presidente da República.

93. Além disso, os argumentos da Polónia baseados nas legislações de outros Estados-Membros e no Tribunal de Justiça da União Europeia não convencem. Como indicado pela Comissão, os regimes de outros Estados-Membros não são comparáveis com a situação da Polónia, uma vez que estes operam num contexto jurídico, político e social distinto, não tendo, em todo o caso, esta situação qualquer incidência sobre o incumprimento da Polónia. A referência feita ao Tribunal de Justiça da União Europeia é igualmente irrelevante, pois não está em causa a alteração das regras aplicáveis à idade de reforma dos juízes daquele Tribunal, e, ademais, é inadequada, dado que o Tribunal de Justiça se situa num plano supranacional e envolve um regime diferente do da separação clássica tripartida dos poderes nos Estados-Membros⁶⁶.

94. Tendo em conta o que precede, a segunda acusação formulada pela Comissão deve ser considerada procedente.

95. Decorre de tudo o que foi exposto que o Tribunal de Justiça deve declarar que a República da Polónia violou os princípios da inamovibilidade e da independência dos juízes e, assim, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE, ao reduzir a idade de aposentação dos juízes nomeados para o Supremo Tribunal antes de 3 de abril de 2018 e conceder ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar o período de serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal.

VII. Despesas

96. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

97. Segundo a solução que proponho, embora as acusações da Comissão devam ser rejeitadas por inadmissibilidade na parte em que se baseiam no artigo 47.º da Carta, a Comissão obtém vencimento em ambas as acusações na parte em que se baseiam no segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Polónia nas despesas e tendo esta sido vencida, a República da Polónia deve ser condenada no pagamento das suas despesas e nas despesas da Comissão.

98. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, a Hungria deve ser condenada a suportar as suas próprias despesas.

66 V. Kosař, D., «Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe», volume 19 German Law Journal, vol. 19, 2018, pp. 1567 e 1596.

VIII. Conclusão

99. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que:

- 1) declare que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, ao reduzir a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal e ao aplicá-la aos juízes nomeados para esse Supremo Tribunal antes de 3 de abril de 2018 e, além disso, ao conceder ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar o período de serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal;
- 2) julgar a ação inadmissível quanto ao restante;
- 3) condenar a República da Polónia no pagamento das suas despesas e nas despesas da Comissão;
- 4) condenar a Hungria a suportar as suas próprias despesas.