



Coletânea da Jurisprudência

TOMADA DE POSIÇÃO DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentada em 2 de outubro de 2012¹

Processo C-286/12

**Comissão Europeia
contra**

Hungria

«Incumprimento de Estado — Política social — Diretiva 2000/78/CE — Igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional — Diferença de tratamento com base na idade — Aposentação obrigatória dos juízes, procuradores e notários que tenham completado 62 anos de idade — Redução e posterior aumento da idade de reforma — Justificação e proporcionalidade da medida»

I — Introdução

1. Em que condições permite o direito da União a fixação de uma idade máxima para o exercício de funções públicas na administração da Justiça? Não é a primeira vez, desde a introdução 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 profissional², que o Tribunal de Justiça é confrontado com esta questão.
2. Enquanto no acórdão Fuchs³ se tratava ainda da questão de saber se pode, de todo, existir um limite de idade obrigatório, a presente ação por incumprimento diz respeito à redução do limite da idade de reforma dos juízes, procuradores e notários de 70 para 62 anos. A Hungria ajustou, deste modo, a idade de reforma aplicável à Justiça à idade de reforma do regime geral. Seis meses após a entrada em vigor desta nova regulamentação, todos os funcionários que já tinham ultrapassado o novo limite imposto, isto é, que foram abrangidos por esta faixa de oito anos, passaram à reforma. No entanto, nos anos seguintes, a idade de reforma do regime geral agora igualmente aplicável à Justiça aumentará seis meses em cada ano, até se atingir uma idade geral de reforma de 65 anos.
3. No essencial, há que esclarecer se esta regulamentação é justificada.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 303, p. 16.

3 — V. acórdão de 21 de julho de 2011, Fuchs (C-159/10 e C-160/10, Colet., p. I-6919).

II — Quadro jurídico

A — Diretiva 2000/78

4. O oitavo, nono, décimo primeiro e vigésimo quinto considerandos da Diretiva 2000/78 têm o seguinte teor:

«(8) As Orientações para as Políticas de Emprego em 2000, aprovadas pelo Conselho Europeu de Helsínquia, de 10 e 11 de dezembro de 1999, sublinham a necessidade de promover um mercado de trabalho favorável à inserção social, através da definição de um conjunto coerente de políticas destinadas a combater a discriminação de determinados grupos, como as pessoas deficientes, e realçam igualmente a necessidade de prestar especial atenção ao apoio aos trabalhadores mais velhos, para aumentar a sua participação na vida ativa.

(9) O emprego e a atividade profissional são elementos importantes para garantir a igualdade de oportunidades para todos e muito contribuem para promover a plena participação dos cidadãos na vida económica, cultural e social, bem como o seu desenvolvimento pessoal.

[...]

(11) A discriminação baseada [...] na idade [...] pode comprometer a realização dos objetivos do Tratado CE, nomeadamente a promoção de um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social, a solidariedade e a livre circulação das pessoas.

[...]

(25) A proibição de discriminações relacionadas com a idade constitui um elemento essencial para atingir os objetivos estabelecidos pelas orientações para o emprego e encorajar a diversidade no emprego. Todavia, em determinadas circunstâncias, podem-se justificar diferenças de tratamento com base na idade, que implicam a existência de disposições específicas que podem variar consoante a situação dos Estados-Membros. Urge pois distinguir diferenças de tratamento justificadas, nomeadamente por objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e da formação profissional, de discriminações que devem ser proibidas.»

5. 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».

6. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), da Diretiva 2000/78 contém o princípio da não discriminação:

«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;»

7. O artigo 3.º («Âmbito de aplicação») da Diretiva 2000/78 prevê no seu n.º 1:

«Dentro dos limites das competências atribuídas à Comunidade, a presente diretiva é aplicável a todas as pessoas, tanto no setor público como no privado, incluindo os organismos públicos, no que diz respeito:

[...]

c) Às condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração;

[...]»

8. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 contém possíveis justificações para uma diferença de tratamento com base na idade:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros podem prever que as diferenças de tratamento com base na idade não constituam discriminação se forem objetiva e razoavelmente justificadas, no quadro do direito nacional, por um objetivo legítimo, incluindo objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional, e desde que os meios para realizar esse objetivo sejam apropriados e necessários.

Essas diferenças de tratamento podem incluir, designadamente:

- a) O estabelecimento de condições especiais de acesso ao emprego e à formação profissional, de emprego e de trabalho, nomeadamente condições de despedimento e remuneração, para os jovens, os trabalhadores mais velhos e os que têm pessoas a cargo, a fim de favorecer a sua inserção profissional ou garantir a sua proteção;
- b) A fixação de condições mínimas de idade, experiência profissional ou antiguidade no emprego para o acesso ao emprego ou a determinadas regalias associadas ao emprego;
- c) A fixação de uma idade máxima de contratação, com base na formação exigida para o posto de trabalho em questão ou na necessidade de um período razoável de emprego antes da reforma.»

B — *Direito húngaro*

9. Antes de 1 de janeiro de 2012, o artigo 57.º, n.º 2, da Lei n.º LXVII de 1997 permitia aos juízes permanecerem em funções até à idade de 70 anos.

10. O artigo 90.º, alínea ha), da Lei n.º CLXII de 2011, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012, prevê agora a aposentação dos juízes ao atingirem o limite da idade de reforma aplicável.

11. Até 1 de janeiro de 2010, a idade de reforma na Hungria situava-se nos 62 anos. De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º LXXXI de 1997 na versão em vigor a partir de 1 de janeiro de 2010, a idade de reforma de 62 anos aplica-se agora somente às pessoas nascidas antes de 1952. Em relação a cada ano posterior a esse ano, a idade de reforma aumenta seis meses respetivamente até atingir, com o ano de 1957, a nova idade geral de reforma de 65 anos.

12. Nos termos do artigo 230.º da Lei n.º CLXII de 2011, os juízes, que completaram 62 anos de idade antes de 1 de janeiro de 2012, foram aposentados em 30 de junho de 2012 e os juízes, que completem essa idade durante o ano de 2012, passarão à reforma em 31 de dezembro de 2012.

13. Para os procuradores são válidas regras análogas. No que diz respeito aos notários, o novo limite de idade é aplicado a partir de 31 de dezembro de 2013.

III — Fase pré-contenciosa e pedidos das partes

14. Em 17 de janeiro de 2012, a Comissão convidou a Hungria, nos termos do artigo 258.º TFUE, a apresentar as suas observações em relação à acusação de que esta violara os artigos 1.º, 2.º e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 ao fixar o novo limite de idade máxima dos juízes, procuradores e notários. Apesar de, na sua resposta de 17 de fevereiro de 2012, a Hungria ter negado a existência de uma violação, a Comissão manteve a sua posição no seu parecer fundamentado de 7 de março de 2012, no qual fixou um prazo de um mês para que a Hungria pusesse termo à alegada violação. No entanto, na sua resposta de 30 de março de 2012, a Hungria não abandonou o seu ponto de vista.

15. Por conseguinte, em 7 de junho de 2012, a Comissão intentou a presente ação, pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- declarar que, ao adotar uma legislação nacional que prevê a cessação obrigatória da relação de trabalho dos juízes, procuradores e notários que atingiram 62 anos de idade, que origina uma diferença de tratamento em razão da idade não justificada por um objetivo legítimo e que, de qualquer modo, não é adequada nem necessária para atingir o objetivo pretendido, a República da Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º e 6.º, n.º 1, 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, e
- condenar a Hungria nas despesas.

16. A Hungria pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- julgar a ação improcedente e
- condenar a Comissão nas despesas.

17. De acordo com as informações fornecidas pela Hungria, devido ao novo limite de idade, 194 dos 2996 juízes húngaros cessaram a sua relação de trabalho em 30 de junho de 2012. A decisão do Presidente húngaro de cessar a relação de trabalho de outros 37 juízes em 31 de dezembro de 2012 já foi igualmente publicada. O mesmo é válido para, respetivamente, 79 e 20 procuradores dos 1784 existentes, ao passo que 61 dos 315 notários deixarão de exercer funções em 31 de dezembro de 2013.

18. A pedido da Comissão, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu, por despacho de 13 de julho de 2012, submeter a ação a uma tramitação acelerada ao abrigo do artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 62.º-A do Regulamento de Processo. As partes apresentaram observações escritas e, na audiência de 1 de outubro de 2012, alegações.

19. Em 16 de julho de 2012, o Tribunal Constitucional húngaro declarou inconstitucional a alteração da idade de reforma dos juízes⁴. A sua decisão retroage a 1 de janeiro de 2012, não implicando, porém, automaticamente que os juízes já aposentados sejam readmitidos nas suas funções. Para esse efeito, os juízes deverão recorrer aos órgãos jurisdicionais húngaros competentes.

4 — Processo 33/2012 (VII.17.).

IV — Apreciação jurídica

A — Quanto à admissibilidade da ação

20. A Hungria considera que, através da decisão proferida pelo Tribunal Constitucional húngaro o litígio ficou sem objeto relativamente às disposições anuladas com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2012. Esta objeção refere-se à idade de reforma dos juízes.

21. À primeira vista, parece que, à data dos factos, ou seja, no termo do prazo fixado pelo parecer fundamentado⁵ em 7 de abril de 2012, as disposições impugnadas não existiam, uma vez que as mesmas foram eliminadas com efeitos retroativos em virtude do acórdão do Tribunal Constitucional. Deste modo, a ação teria ficado sem objeto *a posteriori* no que se refere aos juízes.

22. Na realidade, porém, a eliminação retroativa das regras relativas aos juízes não foi completa. Pelo contrário, a existência destas normas à data dos factos é demonstrada pela aposentação, em 30 de junho de 2012, de 194 juízes e 79 procuradores com base nessas regras. Além disso, o acórdão do Tribunal Constitucional não tem qualquer efeito retroativo direto, na medida em que não determinou a reintegração desses juízes nas suas antigas funções.

23. Por conseguinte, a situação supostamente contrária ao direito da União não foi totalmente suprimida⁶.

24. Assim, o acórdão mencionado não se traduziu na inutilidade superveniente da lide no que se refere aos juízes afetados.

B — Análise material dos pedidos formulados na petição

25. Segundo o artigo 2.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 1.º da Diretiva 2000/78, não pode existir qualquer discriminação direta ou indireta em razão da idade. No entanto, uma diferença de tratamento pode ser justificada ao abrigo do disposto no artigo 6.º

26. A Diretiva 2000/78 é aplicável aos juízes, procuradores e notários, dado que, nos termos do n.º 1 do seu artigo 3.º, a mesma se aplica a todas as pessoas, tanto no setor público como no privado, incluindo os organismos públicos. Ao contrário do que sucede em relação às Forças Armadas, no que diz respeito à Justiça não existe qualquer exceção.

1. Existência de uma diferença de tratamento

27. A cessação da relação de trabalho, quando se atinge a idade limite que permite beneficiar de uma aposentação, constitui sempre uma diferença de tratamento com base na idade na aceção do artigo 2.º, n.º 1 e do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/78.

28. Uma regulamentação deste tipo afeta, com efeito, as condições de emprego e de trabalho na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78, impedindo os juízes, procuradores e notários em causa de continuarem a trabalhar após os 62 anos de idade. Além disso, conferindo a essas pessoas um tratamento menos favorável do que o reservado a pessoas que não atingiram essa idade, essa regulamentação introduz uma diferença de tratamento baseada na idade, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, dessa diretiva⁷.

5 — Acórdão de 15 de março de 2012, Comissão/Chipre (C-340/10, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

6 — V. acórdão de 2 de junho de 2005, Comissão/Grécia (C-394/02, Colet., p. I-4713, n.º 19).

7 — V. acórdão Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 34).

29. Se um limite de idade constitui, por si só, desde logo uma diferença de tratamento, então, o mesmo deve ser válido, por maioria de razão, relativamente à redução do limite de idade.

2. Quanto à justificação da diferença de tratamento

30. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 prevê que uma diferença de tratamento com base na idade não constituirá, porém, uma discriminação, quando for objetiva e razoavelmente justificada, no quadro do direito nacional, por um objetivo legítimo, incluindo objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional. Além disso, os meios para realizar esse objetivo devem ser apropriados e necessários.

31. O Tribunal de Justiça examina essa justificação em duas fases: em primeiro lugar, analisa os objetivos prosseguidos pela medida e, em seguida, apreciando no seu conjunto o contexto regulamentar e os benefícios e prejuízos da mesma, o Tribunal de Justiça analisa se esta medida é necessária e apropriada⁸. Contudo, para apreciar o caráter apropriado e necessário, julgo que será mais claro orientar-me pelo esquema de avaliação do princípio da proporcionalidade⁹.

32. Segundo este princípio, as medidas não devem ultrapassar os limites do que seja adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos pelas mesmas. Quando exista a possibilidade de escolher entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva. Os inconvenientes assim causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos¹⁰.

33. A este respeito, há que observar que os Estados-Membros a nível nacional dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha não só da prossecução de um determinado objetivo, entre outros, em matéria de política social e de emprego mas também na definição das medidas suscetíveis de o realizar¹¹. Esta margem de apreciação aplica-se a todas as etapas da análise da proporcionalidade. Consequentemente, o Tribunal de Justiça não substitui a avaliação feita pelos Estados-Membros, limitando-se antes a examinar se essa avaliação não se afigura irrazoável¹².

34. No âmbito da presente ação por incumprimento, cabe à Comissão provar o incumprimento alegado. É a Comissão que deve apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para que este verifique a existência desse incumprimento, não podendo fundamentar-se em meras presunções¹³.

35. Se um Estado-Membro pretender invocar uma derrogação a um princípio geral, incumbe-lhe, então, provar que os requisitos dessa derrogação estão preenchidos¹⁴. Para efeitos da aplicação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, as exigências impostas a uma semelhante demonstração não podem, tendo em conta a ampla margem de apreciação concedida ao Estado-Membro, ser demasiado rigorosas.

8 — V. acórdãos de 12 de outubro de 2010, Rosenbladt (C-45/09, Colet., p. I-9391, n.º 73), e de 5 de julho de 2012, Hörnfeldt (C-141/11, n.º 38).

9 — V. as minhas conclusões apresentadas em 6 de maio de 2010 no processo Andersen (C-499/08, Colet., p. I-9343, n.º 47).

10 — Acórdãos de 12 de julho de 2001, Jippes e o. (C-189/01, Colet., p. I-5689, n.º 81); de 7 de julho de 2009, S.P.C.M. e o. (C-558/07, Colet., p. I-5783, n.º 41); e de 8 de julho de 2010, Afton Chemical (C-343/09, Colet., p. I-7023, n.º 45 e jurisprudência aí referida).

11 — Acórdãos de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, Colet., p. I-8531, n.º 68), e Rosenbladt (já referido na nota 8, n.º 41).

12 — V. acórdãos Palacios de la Villa, já referido na nota 11 (n.º 72); Rosenbladt, já referido na nota 8 (n.ºs 41 e 69), bem como Hörnfeldt, já referido na nota 8 (n.º 32).

13 — Acórdãos de 25 de maio de 1982, Comissão/Paises Baixos (96/81, Recueil, p. 1791, n.º 6), e de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, Colet., p. I-4713, n.º 23).

14 — V., por exemplo, acórdão de 15 de dezembro de 2005, Comissão/Finlândia (C-344/03, Colet., p. I-11033, n.ºs 36, 39 e 42).

36. Na análise que se segue, examinarei com base nestes critérios se os cinco objetivos referidos pela Hungria são legítimos, e se as medidas para a realização desses objetivos são apropriadas e necessárias. A seguir, ter-se-á eventualmente de analisar se os inconvenientes causados pela medida são proporcionais em relação aos benefícios dos restantes objetivos. Em primeiro lugar, importa, no entanto, examinar o argumento da Comissão, segundo o qual os objetivos do novo limite de idade não são identificáveis de forma suficientemente clara.

a) Quanto à identificação dos objetivos prosseguidos

37. O Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido que não se pode inferir do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 que uma imprecisão da regulamentação em causa, quanto ao objetivo prosseguido, tenha por efeito excluir automaticamente que esta regulamentação possa ser justificada nos termos dessa disposição. Na falta de tal precisão, importa que outros elementos, extraídos do contexto geral da medida em causa, permitam a identificação do objetivo que lhe está subjacente, para efeitos do exercício de fiscalização jurisdicional quanto à sua legitimidade e ao caráter apropriado e necessário dos meios utilizados para realizar esse objetivo¹⁵.

38. No entanto, não se podem impor requisitos excessivamente exigentes a esses elementos. Neste sentido, o Tribunal de Justiça também já considerou a argumentação apresentada por um Estado-Membro na audiência como suficiente para precisar os objetivos de um limite de idade¹⁶. Por conseguinte, afigura-se-me razoável aceitar o argumento húngaro, segundo o qual os objetivos que a seguir se reproduzem resultam de forma suficientemente clara do processo legislativo, apesar de esta afirmação não ter sido comprovada por quaisquer provas adicionais. De resto, alguns dos possíveis objetivos afiguram-se evidentes independentemente de uma referência expressa.

b) Quanto à garantia do sistema de pensões

39. De acordo com a Hungria, o novo limite de idade deve continuar a garantir o bom funcionamento do sistema de pensões.

40. Este objetivo não está incluído entre aqueles referidos, a título de exemplo, no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78. A enumeração não é, contudo, taxativa¹⁷. Esta engloba objetivos de política social, como os relacionados com a política de emprego, do mercado de trabalho ou da formação profissional¹⁸. O equilíbrio financeiro de um sistema de pensões constitui igualmente um objetivo de política social neste sentido¹⁹.

41. No entanto, com a redução do limite de idade, alarga-se o círculo de pessoas que recebem pensões de reforma e diminui-se o círculo daquelas que contribuem para o seu financiamento, impondo-se, deste modo, ao sistema encargos maiores. Consequentemente, mesmo reconhecendo uma ampla margem de apreciação dos Estados-Membros, a medida é inadequada para contribuir para o equilíbrio financeiro do sistema de pensões.

15 — Acórdãos Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 39 e jurisprudência aí referida), e Hörnfeldt, já referido na nota 8 (n.º 24).

16 — Acórdão Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 40).

17 — Acórdãos de 5 de março de 2009, *Age Concern England* (C-388/07, Colet., p. I-1569, n.º 43), e de 13 de setembro de 2011, *Prigge e o.* (C-447/09, Colet., p. I-8003, n.º 80).

18 — V. acórdãos *Age Concern England* (já referido na nota 17, n.º 46), de 18 de junho de 2009, *Hütter* (C-88/08, Colet., p. I-5325, n.º 41), bem como *Prigge e o.*, já referido na nota 17 (n.º 81).

19 — V. acórdãos de 30 de março de 1993, *Thomas e o.* (C-328/91, Colet., p. I-1247, n.º 12); de 23 de maio de 2000, *Buchner e o.* (C-104/98, Colet., p. I-3625, n.º 26); e de 1 de abril de 2008, *Maruko* (C-267/06, Colet., p. I-1757, n.º 78), bem como, quanto ao equilíbrio financeiro do regimes de seguro de saúde, acórdãos de 28 de abril de 1998, *Kohll* (C-158/96, Colet., p. I-1931, n.º 41); de 16 de maio de 2006, *Watts* (C-372/04, Colet., p. I-4325, n.º 103); de 10 de março de 2009, *Hartlauer* (C-169/07, Colet., p. I-1721, n.º 47); e de 12 de janeiro de 2010, *Petersen* (C-341/08, Colet., p. I-47, n.º 45).

42. Por conseguinte, este argumento da Hungria não pode ser acolhido.

c) Quanto à estrutura de idades

43. Segundo a Hungria, o novo limite de idade visa igualmente a criação de uma estrutura de idades equilibrada. A relação existente entre os limites de idade e a estrutura de idades é evidente. O Tribunal de Justiça já declarou que o objetivo de estabelecer uma estrutura de idades equilibrada entre jovens funcionários e funcionários mais velhos pode constituir um objetivo legítimo de política do emprego e do mercado de trabalho²⁰.

44. No entanto, é questionável que a introdução abrupta de um novo limite de idade seja suscetível de contribuir para o estabelecimento de uma estrutura de idades equilibrada nos serviços da justiça. A introdução de um novo limite de idade obriga, designadamente, à substituição dos funcionários abrangidos por esta faixa de oito anos por juristas atualmente disponíveis no mercado de trabalho. Portanto, no futuro, a geração agora contratada terá uma importância numérica desproporcionada face às outras gerações, nos serviços da justiça. Por sua vez, quando se reformarem, estes juristas desencadearão uma necessidade desproporcionada de recrutamento.

45. A ocorrência deste efeito depende da estrutura de idades existente e da política de recrutamento da Hungria. Contudo, a Hungria nada alegou a este respeito.

46. Ora, ainda que, devido à ampla margem de apreciação dos Estados-Membros na aplicação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, se reconhecesse que a introdução do novo limite de idade pode contribuir para uma estrutura de idades equilibrada, esta não seria necessária na sua forma concreta. Pelo contrário, uma estrutura de idades equilibrada pode ser alcançada, ainda mais facilmente, se o novo limite de idades for introduzido gradualmente ao longo de vários anos. Com efeito, deste modo não é necessário substituir de uma só vez os juristas abrangidos por esta faixa de oito anos.

47. Por conseguinte, o objetivo de uma estrutura de idades equilibrada não é suscetível de justificar a regulamentação controvertida.

d) Eficácia da Justiça

48. Além disso, a Hungria defende que o novo limite de idade deverá conduzir a uma maior eficácia do serviço público no sistema judiciário.

49. Esta finalidade baseia-se, aparentemente, na ideia de que os juristas mais jovens recém-contratados poderão exercer as suas funções melhor do que os juristas mais velhos aposentados. A este respeito, no que se refere aos procuradores, o Tribunal de Justiça já reconheceu, em princípio, que a oferta de um serviço de justiça de qualidade pode constituir um objetivo legítimo de um limite de idade²¹.

50. Deve concordar-se com a Hungria que um limite de idade de 62 anos representa um risco muito menor de redução da capacidade de rendimento resultante da idade do que um limite de idade de 70 anos. Nesta medida, em princípio, o limite de idade é suscetível de contribuir para a qualidade da Justiça.

20 — Acórdão Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 50).

21 — Acórdão Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 50).

51. A Hungria precisa, ao mesmo tempo, que os juristas mais jovens, devido à sua maior proximidade da formação, dispõem de conhecimentos jurídicos mais atuais, por exemplo, no domínio do direito da União Europeia, que só recentemente se começou a ensinar na Hungria. É incontestável que a aposentação de juristas e a sua substituição por outros mais jovens pode ser uma forma de introduzir esses conhecimentos jurídicos mais atuais na Justiça.

52. No entanto, é altamente questionável que juristas recém-contratados possam exercer as profissões de juiz, procurador e notário melhor do que os juristas que se retiram da vida ativa. Com efeito, em comparação com outras categorias profissionais, os juristas podem trabalhar de forma eficaz até uma idade relativamente avançada. Em particular, a experiência adquirida e uma maior autoridade natural frequentemente associada à idade são de uma grande utilidade prática para o exercício desta profissão.

53. É igualmente de temer que, para cobrir uma necessidade de recrutamento extraordinária, se deva, em parte, aceitar um nível de qualificação claramente inferior por parte dos novos juristas a contratar. Se, por exemplo, em virtude de todas as aposentações verificadas em 2012, se devessem contratar novos juízes e procuradores, seria necessário aceitar os 273 melhores candidatos. Ao contrário, substituindo-se apenas um ano de aposentação, as contratações poderiam limitar-se a cerca de um oitavo deste número, isto é, a 35 dos melhores candidatos.

54. No que diz respeito, em particular, ao grupo dos juízes afetados, há que ter em consideração, além disso, que a sua aposentação abrupta pode suscitar dúvidas quanto à independência e, por conseguinte, à qualidade dos órgãos jurisdicionais²². Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH e do artigo 47.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os tribunais devem ser independentes e imparciais, assim como estabelecidos por lei. O Tribunal de Justiça sublinhou igualmente a independência necessária dos órgãos jurisdicionais, sobretudo no âmbito de um pedido de decisão prejudicial²³.

55. Segundo jurisprudência assente, o conceito de independência do poder judicial comporta dois aspetos: um externo e um interno. No presente caso, é relevante o aspeto externo da independência que pressupõe que a instância que é chamada a decidir esteja protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos²⁴.

56. Por conseguinte, o poder executivo não pode destituir os juízes de funções durante o seu mandato²⁵. Na verdade, no caso vertente, não estão em causa medidas adotadas pelo poder executivo em relação a juízes ou procedimentos concretos. Não obstante, trata-se de uma ingerência grave na Justiça, designadamente, do afastamento de um elevado número de juízes, que, de acordo com o regime precedente, ainda permaneceriam no ativo por mais oito anos. Para que esta ingerência seja relevante não é necessário que se verifique efetivamente a intenção de influenciar a Justiça. Pelo contrário, qualquer aparência de influência deve ser evitada desde o início²⁶.

22 — V., igualmente, acórdão do Tribunal Constitucional húngaro, já referido na nota 4.

23 — V., entre outros, acórdãos de 11 de junho de 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Colet., p. 2545, n.º 7); de 17 de setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colet., p. I-4961, n.º 23); de 31 de maio de 2005, Syfait e o. (C-53/03, Colet., p. I-4609, n.º 29); e de 14 de junho de 2011, Miles e o. (C-196/09, Colet., p. I-5105, n.º 37).

24 — Acórdãos de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, Colet., p. I-8613, n.ºs 50 e 51); e de 22 de dezembro de 2010, RTL Belgium (C-517/09, Colet., p. I-14093, n.º 39); bem como TEDH, acórdão Campbell e Fell e Reino Unido de 28 de junho de 1984 (petições n.ºs 7819/77 e 7878/77, série A, n.º 80, § 78).

25 — TEDH, acórdão Campbell e Fell e Reino Unido, já referido na nota 24 (§ 80).

26 — V. TEDH, acórdãos Hauschildt e Dinamarca de 24 de maio de 1989 (petição n.º 10486/83, n.º 48), Thorgeir Thorgeirson c. Islândia de 25 de junho de 1992 (petição n.º 13778/88, série-A, n.º 239, § 51), e Incal c. Turquia de 9 de junho de 1998 (petição n.º 22678/93, n.º 71).

57. Ainda que apesar disso, devido à ampla margem de apreciação dos Estados-Membros, se devesse reconhecer que a redução do limite de idade para 62 anos pode contribuir para uma maior eficácia da Justiça, esta redução não é, em todo o caso, necessária. Isto resulta, sobretudo, do caráter contraditório da regulamentação húngara. Uma vez que, nos próximos anos, o limite de idade aumentará novamente para 65 anos, também a Hungria parece considerar que a qualidade da Justiça não exige qualquer limitação da idade de reforma aos 62 anos²⁷.

58. No que diz respeito, em particular, à introdução de conhecimentos jurídicos mais atuais na Justiça, é evidente que existem meios menos drásticos: os juristas adquirem conhecimentos jurídicos mais atuais não só através dos estudos, mas também de modo paralelo ao exercício da sua profissão, por exemplo, de forma autodidata ou no quadro de formações profissionais organizadas.

59. Por conseguinte, o objetivo de melhorar a qualidade da Justiça não é igualmente suscetível de justificar a regulamentação húngara.

e) Quanto à harmonização dos limites de idade

60. Um argumento central avançado pela Hungria consiste no facto de o novo limite de idade aproximar a situação dos juizes da restante função pública. Embora a Comissão conteste que este objetivo seja identificável de forma suficientemente clara, o mesmo é, desde logo, manifesto, uma vez que os limites de idade se encontram efetivamente harmonizados.

61. A determinação da cessação da atividade profissional e da aposentação dos trabalhadores num certo momento está, em princípio, incluída nos objetivos abrangidos pelo artigo 6.º, n.º 1.

62. A legitimidade do objetivo de *harmonização* dos limites de idade é especialmente demonstrada pelo facto de uma legislação só ser adequada para garantir a realização do objetivo invocado, se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de maneira coerente e sistemática²⁸. As dúvidas quanto à coerência das legislações resultam, em particular, das suas exceções. Neste sentido, no que se refere aos limites de idade dos procuradores, o Tribunal de Justiça já examinou se as exceções relativas a outras categorias de funcionários põem em causa a coerência²⁹. Por conseguinte, a harmonização dos limites de idade pode reforçar a coerência do sistema no seu todo.

63. Trata-se a este respeito, em última análise, da concretização do princípio geral da igualdade de tratamento. Este princípio, entretanto também consagrado no artigo 20.º da Carta dos Direitos Fundamentais, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado³⁰. A admissão de que a situação dos juristas na Justiça é comparável à situação dos seus colegas na restante função pública, releva, em princípio, do âmbito da margem de apreciação concedida aos Estados-Membros. A Comissão não impugnou tão-pouco esta presunção.

64. Uma harmonização *imediata* da idade de reforma em todo o setor público só pode ser alcançada através do novo limite de idade. Por conseguinte, para efeitos desta finalidade, a regulamentação controvertida seria apropriada e necessária.

27 — V., quanto às valorações contraditórias em matéria de limites de idade para os pilotos, acórdão Prigge e o., já referido na nota 17 (n.ºs 73 a 75).

28 — Acórdãos Petersen, já referido na nota 19 (n.º 53), e Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 85). Serve de exemplo o acórdão Hütter, já referido na nota 18 (n.º 46).

29 — Acórdão Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 91).

30 — Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Colet., p. I-403, n.º 95); de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, Colet., p. I-9895, n.º 23); S.P.C.M. e o., já referido (n.º 74); bem como de 14 de setembro de 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Comissão e o. (C-550/07 P, Colet., p. I-8301, n.º 55).

65. No entanto, tendo em consideração o princípio da igualdade, um objetivo assim definido deixou de ser legítimo no caso concreto. Com efeito, os juízes, procuradores e notários húngaros distinguem-se, num aspeto importante, dos juristas da restante função pública: os mesmos podiam, até ao momento, partir do princípio de que apenas se teriam de reformar aos 70 anos de idade. A Hungria não demonstrou por que razão, apesar desta confiança legítima, existe um interesse legítimo em reduzir imediatamente o limite de idade em oito anos para garantir a coerência.

66. Pelo contrário, o facto de a Hungria estender durante vários anos o aumento do limite de idade de apenas três anos para todo o setor público, demonstra igualmente que existe, nesta situação, um interesse legítimo num regime transitório. Estas diferenças no regime transitório indicam que os interesses daqueles que são afetados pela redução do limite de idade não foram tomados em consideração do mesmo modo que os interesses dos restantes trabalhadores da função pública cujo limite de idade é aumentado.

67. Como a Comissão assinalou sem ser contrariada³¹, é ainda incoerente o facto de os restantes trabalhadores da função pública não passarem automaticamente à reforma ao atingirem o limite de idade, mas apenas quando também completam os anos de serviço necessários para receber a pensão completa. Daqui resulta que os juízes, procuradores e notários podem ser aposentados obrigatoriamente, apesar de apenas terem direito a uma pensão reduzida. Nesta medida, o novo limite de idade para a Justiça representa uma ingerência nos direitos dos visados mais gravosa do que o que seria necessário para harmonizar os limites de idade em todo o setor público.

68. Deste modo, o objetivo de harmonização dos limites de idade na função pública não é suscetível de justificar a redução imediata do limite de idade em oito anos.

f) Acesso de jovens juristas à administração da Justiça

69. O último objetivo invocado pela Hungria consiste na eliminação de obstáculos à entrada de jovens juristas na administração da Justiça. Esta circunstância trata-se de uma consequência óbvia dos limites de idade máxima e, em particular, da sua redução. Segundo a jurisprudência, a promoção da contratação constitui incontestavelmente um objetivo legítimo de política social ou do emprego dos Estados-Membros, nomeadamente quando se trata de favorecer o acesso dos jovens ao exercício de uma profissão³².

70. O novo limite de idade é suscetível de favorecer o acesso de juristas mais jovens à administração da Justiça. No entanto, importa observar as diferenças existentes entre o seu impacto a longo prazo e o seu impacto imediato.

71. O novo limite de idade reduz, de forma duradoura, a duração do tempo de serviço dos juristas na administração da Justiça, uma vez que agora passam à reforma oito anos mais cedo. Contudo, este efeito será atenuado nos próximos anos com o aumento gradual da idade de reforma novamente para os 65 anos, pelo que, em última análise, restará apenas uma redução de cinco anos. Apesar disso, os postos de trabalho na administração da Justiça continuam a libertar-se mais cedo do que com a aplicação do anterior limite de idade.

31 — N.º 60 da petição. De acordo com o artigo 18.º, n.º 2, alínea b), da Lei LXXXI de 1997, são necessários, pelo menos, 20 anos de serviço.

32 — Acórdãos de 18 de novembro de 2010, Georgiev (C-250/09 e C-268/09, Colet., p. I-11869, n.º 45), e Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 49).

72. De forma transitória, prevalece, todavia, o impacto imediato. Em 2012, em virtude da aposentação de juristas de oito classes de idade, muitos postos de trabalho devem excecionalmente ser ocupados, o que beneficia os jovens juristas disponíveis atualmente no mercado de trabalho. Em contrapartida, estes postos de trabalho deixarão de estar disponíveis para juristas das classes de idade seguintes, uma vez que serão bloqueados a longo prazo pelos juristas agora contratados. Deste modo, ainda que não se exclua a realização do objetivo de favorecer, de forma duradoura, o acesso de jovens juristas à administração da Justiça, esta é fortemente dificultada.

73. Por conseguinte, a introdução *imediata* do novo limite de idade não é necessária para favorecer, de forma duradoura, o acesso de jovens juristas à administração da Justiça. Pelo contrário, a distorção potencial da estrutura de idades³³ prejudica a longo prazo as oportunidades de acesso dos jovens juristas. Um justo equilíbrio entre as diferentes gerações de juristas implicaria repartir os postos de trabalho, resultantes de uma redução do limite de idade, da forma mais equitativa possível entre as gerações futuras. Para esse efeito, seria apropriado reduzir gradualmente o limite de idade para 65 anos, ou seja, a idade de reforma definitiva que, em todo o caso, se pretende alcançar.

74. Se o objetivo consistisse, contudo, em favorecer ao máximo o acesso dos juristas atualmente disponíveis no mercado de trabalho, não se vislumbra efetivamente qualquer outra medida igualmente eficaz para além da redução imediata do limite de idade para 62 anos.

75. No entanto, um objetivo assim definido só pode ser considerado legítimo, se existirem *razões especiais* para favorecer precisamente esse grupo de pessoas. Com efeito, esse objetivo não só prejudica necessariamente os juristas que passaram à reforma, como também bloqueia a médio e a longo prazo os postos de trabalho que, de outra maneira, se libertariam para as gerações sucessivas de juristas. A Hungria não demonstrou a existência de razões especiais.

76. Por conseguinte, o objetivo de facilitar o acesso de jovens juristas à Justiça não é tão-pouco suscetível de justificar a introdução do novo limite de idade.

g) Quanto à questão de um prejuízo excessivo para as pessoas afetadas

77. Se as medidas em causa se revelarem apropriadas e necessárias para alcançar os objetivos legítimos prosseguidos, resta ainda, regra geral, analisar se estas medidas não conduzem a um prejuízo excessivo para as pessoas afetadas (proibição de medidas excessivas)³⁴. Porém, uma vez que a introdução do novo limite de idade não é apropriada nem necessária para nenhum dos objetivos legítimos referidos, deixou de ser preciso analisar este aspeto em si mesmo. Pelo contrário, a ação já é procedente com base nas considerações desenvolvidas até ao momento.

78. Apenas para o caso de o Tribunal de Justiça não seguir a minha apreciação em relação a todos os objetivos, debruçar-me-ei, todavia, em seguida sobre a proibição de medidas excessivas. Segundo esta proibição, deve encontrar-se o justo equilíbrio entre os diferentes interesses em presença³⁵.

79. A fim de poder proceder, a título subsidiário, a esta ponderação, teria — contrariamente à posição que defendo — de pressupor que o novo limite de idade é apropriado e necessário para alcançar um ou mais objetivos dos cinco acima examinados.

80. Para uma ponderação completa, deveriam ainda ser tidas em consideração as vantagens que daí hipoteticamente decorrem.

33 — V. *supra*, n.º 44.

34 — Acórdãos Palacios de la Villa, já referido na nota 11 (n.º 73); de 12 de outubro de 2010, Andersen (C-499/08, Colet., p. I-9343, n.º 41 a 48, em especial n.º 47); bem como as minhas conclusões apresentadas nesse processo, já referidas na nota 9 (n.º 67).

35 — V., a este respeito, as minhas conclusões apresentadas no processo Andersen, já referidas na nota 9 (n.º 68).

81. No entanto, tais especulações não fazem sentido. Por conseguinte, restringirei as minhas considerações a respeito da proibição de medidas excessivas à análise das desvantagens decorrentes do novo limite de idade. Partindo desta base, é possível extrair uma conclusão sobre qual a importância que as vantagens do limite de idade deveriam revestir para poder justificá-lo.

82. Os juristas em causa são diretamente prejudicados no seu direito de continuar a exercer a profissão por si escolhida. Ainda que, teoricamente, estes possam continuar a exercer a sua atividade de juristas, por exemplo, como advogados, estes perdem a possibilidade de continuar a trabalhar no posto que ocupariam até atingir o limite de idade.

83. Esta ingerência na liberdade profissional comporta desvantagens económicas. Com efeito, deve partir-se do princípio de que, em vez da totalidade do salário, as pessoas afetadas receberão, em regra, apenas uma pensão de montante inferior³⁶.

84. É certo que o Tribunal de Justiça admitiu que uma medida que permite a passagem à reforma obrigatória de trabalhadores que atinjam os 65 anos de idade possa corresponder ao objetivo que consiste em promover a contratação e ser considerada como não excessivamente lesiva das pretensões legítimas dos trabalhadores em causa, quando essas pessoas podem beneficiar de uma pensão cujo nível não possa ser considerado desrazoável³⁷. O caráter desrazoável depende, porém, de vários fatores.

85. Assim, a perda de rendimento reveste uma importância especial, caso as pessoas afetadas tenham tomado decisões de ordem económica confiando na possibilidade de continuar a exercer as suas funções. Estas podem, por exemplo, ter contraído um empréstimo, ter subscrito um seguro privado de reforma complementar ou ter recusado um emprego lucrativo no setor privado, sem que se vislumbre qualquer medida que possa atenuar estes prejuízos. Além disso, é mesmo possível que algumas pessoas afetadas sejam obrigadas a aceitar cortes significativos na sua pensão, por não terem trabalhado o tempo suficiente para adquirir o direito à pensão completa³⁸.

86. A Hungria alega, é certo, que o novo limite de idade era previsível desde junho de 2011. Contudo, aquando da tomada de todas as decisões de ordem económica anteriores, as pessoas afetadas não podiam prever a sua aposentação obrigatória antes de atingirem 70 anos de idade.

87. Bastava que a Hungria tivesse introduzido o novo limite de idade de outro modo, para que estes graves prejuízos sofridos pelas pessoas afetadas fossem consideravelmente reduzidos e fossem, simultaneamente, evitados muitos inconvenientes relativamente aos objetivos prosseguidos. Com efeito, impõe-se coordenar a redução da idade de reforma dos juízes, procuradores e notários com o aumento da mesma para os restantes funcionários públicos. Para esse efeito, a Hungria teria apenas de reduzir gradualmente para 65 anos a idade de reforma na Justiça, para que esta idade produzisse efeitos em relação a ambos os grupos ao mesmo tempo.

88. A negligência total desta possibilidade por parte da Hungria leva necessariamente a conclusão de que não se pretendeu obter um justo equilíbrio entre os interesses dos juristas afetados e o interesse na introdução de um novo limite de idade.

36 — Na audiência, o Governo húngaro estimou o nível do montante das pensões em cerca de 60% — 80% do rendimento médio obtido no decorrer da vida ativa. No processo perante o Tribunal Constitucional húngaro, já referido na nota 4, foi referido que a pensão ascendia a cerca de 30% do rendimento.

37 — Acórdãos Palacios de la Villa, já referido na nota 11 (n.º 73), e Fuchs, já referido na nota 3 (n.º 66).

38 — V. *supra*, n.º 67.

89. De resto, estas considerações demonstram que as vantagens resultantes da introdução imediata do novo limite de idade para atingir um objetivo legítimo teriam de ser de uma importância absolutamente fundamental para se sobrepuem às graves desvantagens acima apontadas. Independentemente da questão de saber se, contrariamente ao que defendo, o Tribunal de Justiça considera a medida apropriada e necessária para alcançar um ou mais dos objetivos referidos, não se vislumbram tais vantagens de peso.

3. Conclusão

90. Consequentemente, a ação deve ser julgada procedente.

V — Quando às despesas

91. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Sendo o pedido da Comissão procedente, deve a Hungria ser condenada nas despesas.

VI — Conclusão

92. Proponho, por isso, ao Tribunal de Justiça que decida da forma seguinte:

- «1) Ao adotar uma legislação nacional que prevê a cessação obrigatória da relação de trabalho dos juízes, procuradores e notários ao atingirem os 62 anos de idade, em vez dos 70, a República da Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º e 6.º, n.º 1, 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.
- 2) A República da Hungria é condenada nas despesas do processo.»