Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 24 de setembro de 2019[1]

Processos apensos C-558/18 e C-563/18

Miasto Łowicz
contra
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,
sendo intervenientes:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inicialmente Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polónia)]
e
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inicialmente Prokuratura Okręgowa w Płocku)
contra
VX,
WW,
XV

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia, Polónia)]

«Reenvio prejudicial – Artigo 267.º TFUE – Admissibilidade das questões – Estado de direito – Artigo 2.º TUE – Artigo 19.º, n.º 1, TUE – Princípio da proteção jurisdicional efetiva – Princípio da independência judicial – Medidas nacionais que estabelecem o regime dos processos disciplinares contra os juízes»

1 Língua original: inglês.

I. Introdução

1. As presentes conclusões são as quartas [2] que redigi numa série de processos relativos à reforma do sistema judicial polaco instituída por medidas adotadas em 2017, as quais fazem parte da Proposta fundamentada da Comissão, emitida ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, TUE, relativa ao Estado de direito na Polónia [3]. As alterações legislativas neste Estado-Membro, que têm impacto sobre a independência do poder judicial, deram origem a consideráveis críticas internacionais [4] e são igualmente objeto de vários processos que foram submetidos ao Tribunal de Justiça [5].

2. Nos presentes processos, o Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polónia) e o Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia, Polónia) procuram obter orientações do Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o novo regime dos processos disciplinares contra os juízes na Polónia respeita os requisitos da independência judicial, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Atende-se nomeadamente ao facto de, segundo os despachos de reenvio, o Ministro da Justiça ter obtido influência sobre a instauração e a condução de processos disciplinares contra juízes, e de as autoridades legislativas terem obtido influência sobre a composição do Krajowa Rada Sądownictwa (Conselho Nacional da Magistratura), o organismo responsável pela seleção do grupo de juízes que podem ser nomeados para a Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal, que examina os processos disciplinares que envolvem juízes.

2 V. Conclusões do advogado-geral E. Tanchev no processo Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:325) relativo à redução da idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal e aos poderes conferidos ao Presidente da República para prorrogar o período de serviço ativo dos juízes do Supremo Tribunal; no processo Comissão/Polónia (Independência dos tribunais comuns) (C-192/18, EU:C:2019:529) relativo à alegada discriminação em razão do sexo decorrente do facto de a idade de aposentação dos juízes dos tribunais comuns, dos juízes do Supremo Tribunal e dos magistrados do Ministério Público ser reduzida para uma idade diferente para as mulheres e para os homens e aos poderes conferidos ao Ministro da Justiça para prorrogar o período de serviço ativo dos juízes dos tribunais comuns; e nos processos apensos A.K. e o. (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:551) relativo à independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal à luz das alterações da forma de nomeação dos membros judiciais do Conselho Nacional da Magistratura).

3 Proposta de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito, COM(2017) 835 final, de 20 de dezembro de 2017. Nesta proposta fundamentada, a Comissão opunha-se, em particular, às seguintes medidas: 1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Lei que altera a Lei da Escola Nacional de Magistratura e do Ministério Público, Lei de Organização dos Tribunais Comuns e Certas Outras Leis) de 11 de maio de 2017 (Dz. U. de 2017, posição 1139, conforme alterada); 2) Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e Certas Outras Leis) de 12 de julho de 2017 (Dz. U. de 2017, posição 1452, conforme alterada); 3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (Lei sobre o Supremo Tribunal) de 8 de dezembro de 2017 (Dz. U. de 2018, posição 5, conforme alterada; e 4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Lei que altera a Lei sobre o Conselho Nacional da Magistratura e Certas Outras Leis) de 8 de dezembro de 2017 (Dz. U. de 2018, posição 3, conforme alterada). São sobretudo estas duas últimas medidas, entre outras, que estão em causa nos presentes processos.

4 V., por exemplo, Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), Parecer n.º 904/2017, de 11 de dezembro de 2017, sobre o projeto de lei que altera a Lei sobre o Conselho Nacional da Magistratura, sobre o projeto de lei que altera a Lei sobre o Supremo Tribunal, proposto pelo Presidente da Polónia, e sobre a Lei de Organização dos Tribunais Comuns, CDL-AD(2017)031; Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Relatório do Relator Especial para a independência dos juízes e dos advogados na sua missão à Polónia, 5 de abril de 2018, A/HRC/38/38/Add.1; Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, Parecer sobre Determinadas Disposições do Projeto de Lei sobre o Supremo Tribunal da Polónia (à data de 26 de setembro de 2017), de 13 de novembro de 2017, JUD-POL/315/2017.

5 Neles se incluem pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Supremo Tribunal polaco (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 e C-508/19), pelo Supremo Tribunal Administrativo polaco (C-824/18) e por tribunais inferiores polacos (C-623/18), bem como duas ações por incumprimento intentadas pela Comissão contra a Polónia (C-619/18 e C-192/18). No seu Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531), o Tribunal de Justiça declarou que medidas que reduzem a idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal e que concedem ao presidente da República o poder de prorrogar a função judicial ativa dos juízes do Supremo Tribunal são incompatíveis com as obrigações que incumbem à Polónia por força do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, dado que desrespeitam os princípios da inamovibilidade e da independência dos juízes que são protegidos pelo direito da União.

3. Além disso, nos seus despachos, os órgãos jurisdicionais de reenvio expressam o receio de represálias se não decidirem a favor do Estado, uma preocupação que resulta do abuso do processo disciplinar ao abrigo do novo regime. É também significativo que os juízes dos órgãos jurisdicionais de reenvio tenham indicado que foram chamados a responder pelas suas decisões de apresentar os presentes pedidos de decisão prejudicial através de procedimentos de inquérito iniciados após a apresentação desses pedidos, apesar de não terem sido formalmente instaurados processos disciplinares contra esses juízes.

4. Cheguei à conclusão de que os pedidos de decisão prejudicial nos presentes processos são inadmissíveis, uma vez que, nos termos do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça não pode emitir pareceres consultivos sobre problemas gerais ou hipotéticos.

5. Mais especificamente, não existem explicações suficientes nas decisões de reenvio, que não foram complementadas nos autos na medida necessária, sobre o nexo entre as medidas do Estado-Membro em questão e as disposições pertinentes do direito da União, a saber, o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, que confere proteção contra ruturas estruturais da independência judicial [6], uma vez que obriga os Estados-Membros a «estabelece[r] as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União» [7].

6. Por outras palavras, os requisitos relativos ao conteúdo dos pedidos de decisão prejudicial enunciados no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que, como este Tribunal declarou reiteradamente, devem ser escrupulosamente respeitados [8], não estão preenchidos. Estes requisitos figuram igualmente nas Recomendações do Tribunal de Justiça à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais [9].

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

7. 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.»

6 V. n.os 92 e 125 das presentes conclusões.

7 Como observei nas minhas Conclusões no processo Comissão/Polónia (Independência dos tribunais comuns) (C-192/18, EU:C:2019:529), remeto para a expressão «tutela jurisdicional efetiva [*effective legal protection* na versão inglesa]», em conformidade com a redação da versão inglesa do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, embora reconheça que o Tribunal de Justiça declarou que esta disposição assegura uma «tutela jurisdicional efetiva [*effective judicial protection* na versão inglesa]». V., por exemplo, Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, nomeadamente n.os 3, 48, 54 e jurisprudência referida). Parece haver uma redação semelhante em algumas versões linguísticas desta disposição, tal como ilustrado pelo acórdão acima citado (ver, por exemplo, a maltesa: «protezzjoni legali effettiva» e «protezzjoni ġudizzjarja effettiva»; polaca: «skutecznej ochrony prawnej» e «skutecznej ochrony sądowej»), comparadas com outras (v., por exemplo, a neerlandesa: «daadwerkelijke rechtsbescherming»; francesa: «protection juridictionnelle effective»; espanhola: «tutela judicial efectiva»).

8 V., por exemplo, Acórdãos de 5 de julho de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, n.º 19), e de 2 de maio de 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 19).

9 V., por exemplo, Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Rittinger e o. (C-492/17, EU:C:2018:1019, n.º 38). Essas recomendações estão publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2018, C 257, p. 1) (a seguir «Recomendações do Tribunal de Justiça»).

B. Direito polaco

1. Lei de 2017 sobre o Supremo Tribunal

8. O artigo 3.º da Ustawa o Sądzie Najwyższym (Lei sobre o Supremo Tribunal), de 8 de dezembro de 2017 (Dz. U. de 2018, posições 5, 650, 771, 847, 848, 1045 e 1443) (a seguir «Lei de 2017 sobre o Supremo Tribunal»), que entrou em vigor em 3 de abril de 2018, dispõe que o Supremo Tribunal está dividido em várias câmaras, incluindo a Câmara Disciplinar.

9. O artigo 27.º da Lei de 2017 sobre o Supremo Tribunal dispõe:

«1. São da competência da Câmara Disciplinar os processos:

1) disciplinares;

   a) que envolvam juízes do Supremo Tribunal;

   b) que sejam apreciados pelo Supremo Tribunal, no âmbito de processos disciplinares tramitados com base nas seguintes leis:

      […]

      – ustaw z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych [(Dz. U. de 2017, posições 2243 e 2265 e de 2018, posições 3 e 5) (Lei de 21 de agosto de 1997 sobre a organização dos tribunais militares)];

      […]

      – ustaw z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [Lei de 27 de julho de 2001 sobre a organização dos tribunais comuns];

      […]

2. A Câmara Disciplinar é composta pela:

1) Primeira Secção;

2) Segunda Secção.

3. A Primeira Secção examina, em particular, processos:

1) que envolvam juízes do Supremo Tribunal;

2) que envolvam juízes e magistrados do Ministério Público, relacionados com infrações disciplinares que cumpram os critérios de infração penal dolosa e consubstanciem crime público, e com infrações invocadas no pedido a que se refere o artigo 97.º, n.º 3.

4. A Segunda Secção aprecia, em particular:

1) recursos de decisões proferidas por tribunais disciplinares de primeira instância, em processos que envolvem juízes e magistrados do Ministério Publico e de despachos e decisões que impeçam a prolação de uma sentença;

2) recursos de cassação de decisões disciplinares;

3) recursos de deliberações do Conselho Nacional da Magistratura.»

10. O artigo 29.º da Lei de 2017 sobre o Supremo Tribunal dispõe:

«Os juízes do Supremo Tribunal são nomeados para o exercício das suas funções pelo Presidente da República da Polónia, mediante proposta do Conselho Nacional da Magistratura.»

2. Lei sobre o Conselho Nacional da Magistratura («CNM»)

11. Nos termos do artigo 3.º da Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Lei sobre o Conselho Nacional da Magistratura) de 12 de maio de 2011 (Dz. U. de 2018, posições 389, 848 e 1045) (a seguir «Lei sobre o CNM»):

«2. Além disso, o Conselho exerce outras funções estabelecidas por lei, em particular:

4) nomeia o instrutor de processos disciplinares para os juízes dos tribunais comuns e juízes auxiliares e o instrutor de processos disciplinares para os juízes dos tribunais militares.»

12. O artigo 7.º da Lei sobre o CNM dispõe:

«O primeiro presidente do Supremo Tribunal, o presidente do Supremo Tribunal Administrativo e o Ministro da Justiça são membros do Conselho enquanto exercerem essas funções.»

13. O artigo 8.º da Lei sobre o CNM dispõe:

«1. As pessoas nomeadas pelo Presidente da República da Polónia exercem as suas funções no Conselho sem que a duração do mandato seja determinada, podendo este ser revogado a qualquer momento.

2. O mandato das pessoas que tenham sido nomeadas pelo Presidente expira, o mais tardar, três meses após o termo do mandato do Presidente ou quando o seu lugar ficar vago.»

14. O artigo 9.º da Lei sobre o CNM dispõe:

«1. O Sejm [câmara baixa do Parlamento polaco] elege, de entre os seus deputados, quatro membros para o Conselho, por um período de quatro anos.

2. O Senat [câmara alta do Parlamento polaco] elege, de entre os seus senadores, dois membros para o Conselho, por um período de quatro anos.

3. Os membros do Conselho eleitos pelo Sejm e pelo Senat permanecem em funções até à eleição de novos membros.»

15. O artigo 9.ºa da Lei sobre o CNM prevê:

«1. O Sejm elege, de entre os juízes do Supremo Tribunal, dos tribunais comuns, dos tribunais administrativos e dos tribunais militares, quinze membros para o Conselho, por um mandato conjunto de 4 anos.

2. Ao proceder à eleição a que se refere o n.º 1, o Sejm, na medida do possível, tem em conta a necessidade de estarem representados no Conselho juízes de tribunais de diferentes tipos e níveis.

3. O mandato conjunto dos novos membros eleitos para o Conselho, de entre os juízes, tem início no dia seguinte à sua eleição. Os membros do Conselho do mandato anterior exercem as suas funções até ao dia em que tiver início o mandato conjunto dos novos membros do Conselho.»

16. Nos termos do artigo 11.ºa da Lei sobre o CNM:

«2. Estão habilitados a propor candidatos a membro do Conselho grupos de pelo menos: 1) 2 000 cidadãos da República da Polónia, que tenham atingido a idade de 18 anos, tenham plena capacidade jurídica e gozem plenamente dos seus direitos públicos; 2) 25 juízes que não estejam aposentados.»

17. O artigo 11.ºd da Lei sobre o CNM prevê ainda:

«1. O presidente do Sejm solicitará aos grupos parlamentares a apresentação, no prazo de sete dias, dos candidatos a membros do Conselho.

2. Os grupos parlamentares designam, de entre os juízes cujas candidaturas tenham sido propostas nos termos do artigo 11.ºa, no máximo nove candidatos a membros do Conselho.

3. Se o número total de candidatos designados pelos grupos parlamentares for inferior a quinze, a Mesa do Sejm designa, de entre os candidatos propostos ao abrigo do artigo 11.ºa, um número de candidatos suficiente para perfazer os quinze.

4. A comissão do Sejm competente para o efeito elabora uma lista de candidatos, elegendo, de entre os candidatos designados nos termos dos n.ºs 2 e 3, quinze candidatos a membros do Conselho, desde que essa lista inclua, pelo menos, um candidato designado por cada grupo parlamentar que tenha exercido funções dentro dos sessenta dias a contar da data da primeira sessão do Sejm durante a legislatura em que a eleição for realizada, desde que o candidato tenha sido designado pelo grupo em conformidade com o procedimento referido no n.º 2.

5. O Sejm elege os membros do Conselho para um mandato conjunto de quatro anos na sessão seguinte do Sejm, por maioria de três quintos dos votos expressos na presença de pelo menos metade do número legal de deputados, votando a lista de candidatos referida no n.º 4.

6. Se não forem eleitos membros para o Conselho nos termos do procedimento estabelecido no n.º 5, o Sejm elege os membros do Conselho por maioria absoluta dos votos expressos na presença de pelo menos metade do número legal de deputados, votando a lista de candidatos referida no n.º 4. [...]»

3. Lei sobre os Tribunais Comuns

18. O artigo 22.ºa da Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Lei sobre a Organização dos Tribunais Comuns), de 27 de julho de 2001 (Dz. U. de 2018, posições 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 e 1443) (a seguir «Lei sobre os Tribunais Comuns») dispõe:

«5. Um juiz ou um juiz auxiliar cuja atribuição de tarefas tenha sido alterada de modo a provocar uma mudança nas funções que desempenha, especialmente em caso de transferência para outra secção do tribunal, pode recorrer para o [CNM] no prazo de sete dias a contar da data em que tiver sido informado do novo tipo de funções. Não terá direito a recurso em caso de:

1) transferência para uma secção em que sejam examinados processos da mesma área;

2) atribuição de funções na mesma secção em conformidade com as regras aplicáveis aos restantes juízes e, em especial, em caso de revogação da afetação a uma secção ou a outra forma de especialização.

6. O recurso referido no n.º 5 deve ser apresentado por intermédio do presidente do tribunal que procedeu à atribuição de tarefas objeto do recurso. O presidente desse tribunal deve transmitir o recurso ao [CNM] no prazo de 14 dias a contar da data da sua receção, juntamente com a sua posição sobre o mesmo. O [CNM] adota uma decisão dando ou negando provimento ao recurso do juiz, tomando em conta as considerações referidas no n.º 1. A decisão do [CNM] relativa ao recurso referido no n.º 5 não carece de fundamentação. Da decisão do [CNM] não cabe recurso. O juiz ou juiz auxiliar continuará a desempenhar as suas funções até a decisão ser adotada.»

19. O artigo 82.ºc da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«Os juízes têm o dever de desempenhar as funções relacionadas com as obrigações de juiz do tribunal disciplinar num tribunal de recurso que lhe tenham sido confiadas.»

20. O artigo 107.º da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. Os juízes respondem disciplinarmente por faltas profissionais, incluindo a clara e flagrante violação da lei e a lesão da dignidade das suas funções (infrações disciplinares).

2. Os juízes respondem também disciplinarmente pelos seus comportamentos anteriores à tomada de posse, quando estes tenham resultado em negligência no desempenho do cargo estatal que então ocupavam ou os tenham tornado indignos para o cargo de juiz.»

21. O artigo 109.ºa da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. As sentenças definitivas proferidas por tribunais disciplinares são publicadas.

2. O tribunal disciplinar pode abster-se de publicar a sentença caso tal seja desnecessário para alcançar os objetivos do processo disciplinar ou seja necessário para salvaguardar os interesses privados legítimos. [...]»

22. O artigo 110.º da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. Os processos disciplinares de juízes são julgados:

1) em primeira instância:

   a) por tribunais disciplinares em tribunais de recurso, em formação de três juízes;

   b) pelo Supremo Tribunal, em formação de dois juízes da Câmara Disciplinar e de um jurado do Supremo Tribunal, em processos relativos a infrações disciplinares que cumpram os critérios de infração penal dolosa e consubstanciem crime público, de infração fiscal dolosa ou em processos em que o Supremo Tribunal tenha requerido a apreciação do processo disciplinar em causa indicando a infração imputada;

2) em segunda instância, pelo Supremo Tribunal, em formação de dois juízes da Câmara Disciplinar e de um jurado do Supremo Tribunal.»

23. O artigo 110.ºa da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. O Ministro da Justiça confia as funções de juiz do tribunal disciplinar no tribunal de recurso a um juiz de um tribunal comum com pelo menos dez anos de experiência no exercício de cargo judicial, após parecer do [CNM].»

24. O artigo 112.º da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«3. O Ministro da Justiça nomeia, para um mandato de quatro anos, o Instrutor de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns e dois dos seus adjuntos.»

25. O artigo 112.ºb da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. O Ministro da Justiça pode designar um Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça para a instrução de determinado processo que envolva um juiz. A nomeação de um Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça exclui a possibilidade de outro instrutor tomar medidas nesse processo.

2. O Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça é nomeado de entre os juízes dos tribunais comuns ou do Supremo Tribunal. Em processos relativos a infrações disciplinares que cumpram os critérios de infração penal dolosa e consubstanciem crime público, o Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça pode também ser nomeado de entre os magistrados do Ministério Público indicados pelo Procurador-Geral. Em casos justificados, em particular em caso de morte do Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça ou de impedimento prolongado de desempenhar as suas funções, o Ministro da Justiça nomeará como substituto outro juiz ou, em processos relativos a infrações disciplinares que cumpram os critérios de infração penal dolosa e consubstanciem crime público, um juiz ou um magistrado do Ministério Público.

3. O Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça pode dar início a processos a pedido do Ministro da Justiça ou intervir em processos pendentes.

4. A nomeação do Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça equivale a um pedido de abertura de um processo de inquérito ou de um processo disciplinar.»

26. O artigo 114.º da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. O instrutor de processos disciplinares leva a cabo inquéritos a pedido do Ministro da Justiça, do presidente de um tribunal de recurso ou de um tribunal regional, do colégio de um tribunal de recurso ou de um tribunal regional, do [CNM], bem como por sua própria iniciativa, após ter apurado, a título preliminar, as circunstâncias necessárias para confirmar que estão reunidos os requisitos de infração disciplinar. As suas investigações devem ser realizadas no prazo de trinta dias a contar da data em que foi tomada a primeira medida pelo instrutor.

[…]

9. Se o instrutor não encontrar motivos para iniciar um processo disciplinar, a pedido de uma entidade habilitada para o efeito, deve emitir uma decisão de recusa de início desse processo. É enviada uma cópia da decisão à entidade que apresentou o pedido de abertura do processo, ao colégio do tribunal regional ou do tribunal de recurso pertinente e ao arguido. É igualmente enviada uma cópia da decisão ao Ministro da Justiça, que pode apresentar objeções no prazo de trinta dias. A apresentação de objeções equivale à obrigação de instaurar um processo disciplinar, sendo quaisquer indicações do Ministro da Justiça a respeito da tramitação do processo vinculativas para o instrutor.

10. Se, no âmbito de um processo disciplinar, não tiverem sido apresentados motivos para a apresentação de um pedido ao tribunal disciplinar de apreciação desse processo, o instrutor toma a decisão de arquivar o processo disciplinar.

11. O arguido, a entidade que apresentou o pedido de instauração de um processo disciplinar e o colégio competente têm o direito de recorrer para um tribunal disciplinar no prazo de sete dias a contar da notificação da decisão referida no n.º 10.»

27. O artigo 115.ºa da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. A falta injustificada do arguido citado ou do seu defensor não suspende a apreciação do processo.

2. Se o processo não puder ser examinado por motivos de falta justificada do arguido e este não tiver defensor, o tribunal disciplinar nomeia-lhe oficiosamente um defensor e fixa um prazo para este tomar conhecimento dos autos.

3. O tribunal disciplinar deve prosseguir o processo disciplinar, independentemente da falta justificada do arguido citado ou do seu defensor, salvo se tal for contrário à boa condução do processo disciplinar em causa.»

28. O artigo 115.ºb da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. Se o tribunal disciplinar considerar, com base nos elementos de prova recolhidos pelo instrutor, que não há dúvidas quanto às circunstâncias da infração e à culpa do arguido e que será suficiente a aplicação das penas previstas no artigo 109.º, n.º 1, pontos 1 a 3, pode proferir despacho de condenação.

2. Esse despacho será proferido por um tribunal disciplinar composto por um juiz singular.

3. A pena prevista no artigo 109.º, n.º 1, ponto 2a, aplicada por despacho de condenação, será de um montante de entre 5% e 10% da remuneração de base, por um período de seis meses a um ano.»

29. O artigo 115.ºc da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«Os elementos de prova obtidos para efeitos de um processo penal, nos termos dispostos nos artigos 168.ºb, 237.º ou 237.ºa do Kodeks postępowania karnego [Código de Processo Penal] ou obtidos em resultado de um controlo operacional podem ser utilizados num processo disciplinar.»

30. O artigo 125.º da Lei relativa aos tribunais comuns dispõe:

«O [CNM], o primeiro presidente do Supremo Tribunal e o Ministro da Justiça podem solicitar a reabertura de um processo disciplinar.»

31. O artigo 126.º, n.º 1, da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«A reabertura do processo disciplinar em detrimento do arguido pode ocorrer se o arquivamento do processo ou a prolação de uma decisão tiver sido ilegal ou se, no prazo de cinco anos a contar da data do arquivamento ou da decisão no processo, surgirem novas circunstâncias ou elementos de prova suscetíveis de justificar uma condenação ou a imposição de uma sanção mais grave.»

32. O artigo 129.º da Lei sobre os Tribunais Comuns dispõe:

«1. O tribunal disciplinar pode suspender as funções de um juiz contra o qual tenha sido aberto um processo disciplinar ou de inabilitação, ou quando adote uma decisão que autorize que o juiz em causa seja responsabilizado criminalmente.

2. Se o tribunal disciplinar adotar uma decisão que autorize que um juiz responda criminalmente por uma infração penal dolosa e que consubstancie crime público, suspenderá oficiosamente o juiz das suas funções.

3. O tribunal disciplinar, ao suspender um juiz das suas funções, aplica uma redução da sua remuneração de 25% a 50% durante o período de suspensão; esta regra não se aplica aos juízes contra os quais tenha sido iniciado um processo de inabilitação.

3a. Se o tribunal disciplinar adotar uma decisão que autorize que um juiz aposentado responda criminalmente por uma infração penal dolosa e que consubstancie crime público, aplica uma redução da sua pensão de 25% a 50% durante o período de duração do processo disciplinar.

4. Se o processo disciplinar tiver sido arquivado ou resultado em absolvição, são repostos os montantes totais dos salários ou pensões.»

III. Matéria de facto, processos principais e questões prejudiciais

33. O processo C-558/18 diz respeito a uma ação intentada pela cidade de Łowicz, Polónia (a seguir «município») contra o Tesouro Público, representado pelo Voivoda de Łódź, Polónia (a seguir «Tesouro Público»), no Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cywilny (Tribunal Regional de Łódź, Primeira Secção Cível).

34. Segundo o despacho de reenvio, a ação implica a aplicação do artigo 49.º da Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Lei sobre o Rendimento das Autarquias Locais), de 13 de novembro de 2003 (Dz. U. de 2017, posições 1453, 2203, 2260 e de 2018, posição 317). O município alega que, para os anos de 2005 a 2015, não recebeu subvenções suficientes para a execução de tarefas delegadas pelo governo central e pretende obter o pagamento de 2 357 148 zlótis polacos (PLN) para cobrir esses custos. O órgão jurisdicional de reenvio indica que é provável que a decisão a proferir no processo seja desfavorável ao Tesouro Público. Tal suscitou ao órgão jurisdicional de reenvio um receio real de, no caso de ser tomada uma determinada decisão no processo, serem instaurados processos disciplinares contra os juízes que integram a formação de julgamento desse processo.

35. O processo C-563/18 diz respeito a uma ação penal intentada pelo Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inicialmente Prokuratura Okregowa w Plocku) [Procurador-Geral representado pela Procuradoria-Nacional (inicialmente Procuradoria Regional de Płock, Polónia)] contra VX, WW e XV (a seguir «arguidos») no Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (Tribunal Regional de Varsóvia, Oitava Secção Criminal), presidida pelo juiz Igor Tuleya.

36. Segundo o despacho de reenvio, o processo principal diz respeito ao inquérito do Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inicialmente Prokuratura Okregowa w Plocku) [(Procurador-Geral representado pela Procuradoria Nacional (inicialmente Procuradoria Regional de Płock)) sobre as atividades dos membros de um grupo de crime organizado que comete, nomeadamente, homicídios e sequestros de pessoas com o objetivo de obter dinheiro pela sua libertação. Os arguidos reconheceram as acusações contra eles deduzidas e requereram o estatuto de testemunha arrependida devido à sua cooperação com as autoridades policiais. Consequentemente, o órgão jurisdicional de reenvio indica que terá de decidir se aplica uma redução extraordinária da pena nos termos do artigo 60.º, n.ºs 3 a 5, do Código Penal polaco. A aplicação dessa pena mais leve suscitou ao órgão jurisdicional de reenvio o receio real de que, no caso de ser tomada uma decisão específica no caso em apreço, tal possa conduzir à instauração de processos disciplinares contra os juízes que integram a formação de julgamento desse processo e, em especial, o juiz Igor Tuleya.

37. Os órgãos jurisdicionais de reenvio duvidam que o novo regime dos processos disciplinares contra juízes na Polónia seja compatível com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE[10]. Indicam que, devido a alterações no sistema de processos disciplinares relativos aos juízes introduzidas pela Lei de 2017 sobre o Supremo Tribunal, em conjugação com a Lei sobre o CNM e a Lei sobre os Tribunais Comuns, o Ministro da Justiça, que é também o Procurador-Geral, obteve uma influência decisiva sobre a instauração e a condução dos processos disciplinares contra os juízes. Os órgãos jurisdicionais de reenvio consideram que, em resultado do modelo adotado para os processos disciplinares, os tribunais disciplinares podem tornar-se um instrumento para afastar pessoas que tomem decisões que as autoridades desaprovam, e a ameaça de instauração de processos disciplinares por decisões judiciais proferidas pode ter um efeito paralisador sobre os juízes, constituindo, assim, uma ameaça direta à independência judicial e dando origem ao risco de o poder judicial ser utilizado para fins políticos. A este respeito, os órgãos jurisdicionais de reenvio fazem, nomeadamente, as seguintes observações.

38. Em primeiro lugar, os juízes da recém-criada Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal (a seguir «Câmara Disciplinar»), que examina os processos disciplinares que envolvem juízes, são propostos pelo CNM para nomeação pelo Presidente da República. Contudo, os membros do CNM são agora eleitos principalmente pelas autoridades legislativas e, por conseguinte, a composição do CNM reflete as escolhas políticas do partido político no poder na Polónia. Isto é confirmado pela seleção de candidatos judiciais à Câmara Disciplinar feita pelo CNM, que suscita preocupações quanto à equidade e à imparcialidade dos processos disciplinares contra juízes. O CNM passou também a ser um órgão quase disciplinar que examina recursos interpostos de decisões dos presidentes dos tribunais relativas à transferência de um juiz para outra divisão do tribunal.

39. Além disso, o Ministro da Justiça nomeia diretamente os juízes de tribunais disciplinares nos tribunais de recurso e as disposições em vigor obrigam os juízes a exercer funções em tribunais disciplinares, uma vez que a recusa de o fazerem implica a possibilidade de lhe serem instaurados processos disciplinares. O Ministro da Justiça nomeia igualmente o Instrutor de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns e dois dos seus adjuntos, o que lhe confere influência sobre a instauração de processos disciplinares contra os juízes. Existe um novo órgão, denominado Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça, que é nomeado pelo Ministro da Justiça para conduzir processos específicos relativos a juízes, e que ocupa uma posição privilegiada, uma vez que a sua nomeação impede que outros instrutores tomem medidas num determinado processo. O Ministro da Justiça pode apresentar objeções à decisão de um instrutor de processos disciplinares de não instaurar um processo, o que pode levar a que esse processo prossiga sem prazo determinado.

40. Existem também preocupações quanto à questão de as garantias processuais concedidas aos juízes nos processos disciplinares serem limitadas. Em especial, um tribunal disciplinar pode prosseguir com um processo apesar da falta justificada do juiz acusado ou do seu mandatário; existe a possibilidade de emitir um despacho de condenação e de utilizar contra um juiz elementos de prova obtidos através de ilícitos penais; a definição de infrações pelas quais um juiz pode ser responsabilizado não é clara; e o Ministro da Justiça pode requerer a reabertura de processos disciplinares em certos casos, o que significa que uma decisão do tribunal disciplinar não impede que juiz acusado venha mais tarde a ser responsabilizado pelo mesmo ato.

41. Os órgãos jurisdicionais de reenvio indicam que o novo regime disciplinar relativo aos juízes e as disposições da Lei de 2017 sobre o Supremo Tribunal, a Lei sobre o CNM e a Lei sobre os Tribunais Comuns enumeradas nas decisões de reenvio têm uma importância fundamental para as decisões a proferir nos processos principais, uma vez que essas decisões podem implicar, para os juízes que decidam desses processos, sanções disciplinares por motivos políticos aplicadas com base nestas leis polacas. Na sua opinião, tal viola o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, pelo que a interpretação desta disposição é essencial para que os órgãos jurisdicionais de reenvio possam decidir. Os órgãos

10 Remetem, em especial, para os Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), e de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

jurisdicionais de reenvio consideram também que a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE é relevante para os processos principais, uma vez que o artigo 267.º TFUE lhes confere uma certa margem de apreciação para determinar as disposições do direito da União cuja interpretação é necessária para decidir nos processos principais, e que as disposições da lei polaca relativas aos processos disciplinares contra juízes têm relevância real e não puramente hipotética para as decisões a proferir nesses processos.

42. Os órgãos jurisdicionais de reenvio indicam ainda que são órgãos jurisdicionais europeus, visto que são da sua competência processos em domínios abrangidos pelo direito da União, na aceção do artigo 19.º, n.º 1, TUE.

43. Foi nestas circunstâncias que o Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź), no processo C-558/18, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado da União Europeia ser interpretado no sentido de que a obrigação dele decorrente de os Estados-Membros estabelecerem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União é contrária a disposições que aumentam consideravelmente o risco de violação da garantia de independência dos processos disciplinares contra juízes na Polónia, em razão das seguintes circunstâncias:

1) influência política na condução dos processos disciplinares,

2) risco de utilização do regime disciplinar para o controlo político do conteúdo das decisões judiciais, e

3) possibilidade de elementos de prova obtidos por meio da prática de um crime serem utilizados em processos disciplinares contra juízes?»

44. O Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia), no processo C-563/18, decidiu igualmente suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado da União Europeia ser interpretado no sentido de que a obrigação dele decorrente de os Estados-Membros estabelecerem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União é contrária a disposições que eliminam as garantias de processos independentes contra os juízes na Polónia, em razão da influência política na condução dos processos disciplinares e no risco de utilização do regime disciplinar para o controlo político do conteúdo das decisões judiciais?»

IV. Acontecimentos posteriores aos pedidos de decisão prejudicial

45. Com base no n.º 24 das Recomendações do Tribunal de Justiça[11], os órgãos jurisdicionais de reenvio apresentaram cartas complementares aos seus pedidos de decisão prejudicial, a fim de informar o Tribunal de Justiça de acontecimentos ocorridos na sequência desses pedidos.

11 O n.º 24 das Recomendações do Tribunal de Justiça indica, na parte pertinente: «Na medida em que o processo prejudicial pressupõe a existência de um litígio que esteja efetivamente pendente perante o órgão jurisdicional de reenvio, incumbe a este último advertir o Tribunal de Justiça de qualquer incidente processual que possa ter consequências sobre o processo que lhe cabe decidir e, em particular, de qualquer desistência, resolução amigável do litígio ou outro incidente que conduza à extinção da instância».

46. No que respeita ao processo C-558/18, nos termos da primeira carta, de 7 de dezembro de 2018, o órgão jurisdicional de reenvio indicou, nomeadamente, que o Instrutor adjunto de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns tinha notificado a juíza Ewa Maciejewska, que tinha apresentado o pedido de decisão prejudicial no processo C-558/18, para comparecer como testemunha numa audiência em 20 de setembro de 2018, «relativ[a] à limitação da independência judicial do Presidente do coletivo de juízes» no processo principal. Esse instrutor de processos disciplinares pediu igualmente ao Presidente do Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź) informações sobre o número de pedidos de pagamento apresentados contra o Tesouro Público registados na Primeira Secção Cível do Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź) entre janeiro de 2015 e 31 de agosto de 2018, a lista dos processos deste tipo distribuídos à secção da juíza E. Maciejewska, bem como uma indicação do conteúdo das decisões proferidas, incluindo os números de referência dos processos em que foram apresentados os fundamentos das decisões.

47. Nos termos da segunda carta, de 11 de dezembro de 2018, o órgão jurisdicional de reenvio no processo C-558/18 indicou que a juíza Ewa Maciejewska tinha recebido um pedido do Instrutor adjunto de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns para apresentar uma «declaração escrita relativa a um possível excesso jurisdicional do [órgão jurisdicional de reenvio] que consistiu num pedido de decisão prejudicial em violação das condições do artigo 267.º [TFUE]».

48. No que respeita ao processo C-563/18, nos termos da primeira carta, de 30 de outubro de 2018, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que o juiz Igor Tuleya é parte em seis procedimentos conduzidos pelo Instrutor de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns, um dos quais diz respeito às razões da apresentação pelos órgãos jurisdicionais de reenvio dos pedidos de decisão prejudicial nos processos C-558/18 e C-563/18.

49. Nos termos da segunda carta, de 12 de dezembro de 2018, o órgão jurisdicional de reenvio no processo C-563/18 indicou, em especial, que o juiz Igor Tuleya é parte em sete procedimentos conduzidos pelo Instrutor de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns, e que tinha recebido um pedido do Instrutor adjunto de processos disciplinares dos juízes dos tribunais comuns para apresentar uma «declaração escrita relativa a um possível excesso jurisdicional por parte do [órgão jurisdicional de reenvio], que consistiu num pedido de decisão prejudicial e violação das condições do artigo 267.º [TFUE]».

V. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

50. Por decisão do Tribunal de Justiça, os presentes processos foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

51. Por Despacho de 1 de outubro de 2018 [12], o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu os pedidos dos órgãos jurisdicionais de reenvio no sentido de submeter os presentes processos a tramitação acelerada, nos termos do 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

52. Por Decisão de 12 de novembro de 2018, o presidente do Tribunal de Justiça concedeu prioridade aos presentes processos, nos termos do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

53. Foram apresentadas observações escritas sobre as questões submetidas nos presentes processos pelo Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (Tesouro Público - Voivoda de Łódź), pelo Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inicialmente Prokuratura Regionalna w Łodzi [(Procurador-Geral representado pela Procuradoria Nacional, Polónia (inicialmente Procuradoria

12 Miasto Łowicz e Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 e C-563/18, não publicado, EU:C:2018:923).

Regional de Łódź, Polónia) e pelo Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inicialmente Prokuratura Okręgowa w Płocku) [(Procurador-Geral representado pela Procuradoria Nacional (inicialmente Procuradoria Regional de Płock)] (a seguir «Procurador-Geral»), pelo Governo dos Países Baixos, pela República da Letónia, pela República da Polónia e pela Comissão Europeia.

54. O Procurador-Geral, o Rzecnik Praw Obywatelskich (Comissário para os Direitos Humanos, Polónia), a República da Polónia, o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão Europeia apresentaram alegações orais na audiência realizada em 18 de junho de 2019 [13].

VI. Síntese das observações das partes

A. Exceções processuais

55. O Tesouro Público e a Polónia alegam que os processos principais constituem situações puramente internas e não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da União. O Tesouro Público sublinha que o artigo 19.º, n.º 1, TUE não tem qualquer relação com os processos principais, e que nenhuma das exceções da jurisprudência relativas a situações internas justifica a competência do Tribunal de Justiça nos presentes processos [14].

56. A Polónia, apoiada pelo Procurador-Geral, alega, nomeadamente, que as regras relativas aos processos disciplinares contra juízes são da competência dos Estados-Membros, razão pela qual o direito da União não se aplica à sua apreciação. No entender da Polónia, não podem ser deduzidas do artigo 19.º, n.º 1, TUE normas específicas relativas aos processos disciplinares. A Polónia salientou na audiência que, na sequência da jurisprudência do Tribunal de Justiça [15], as medidas dos Estados-Membros devem enquadrar-se efetivamente, e não potencialmente, nos domínios abrangidos pelo direito da União, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. O Procurador-Geral alegou ainda que a competência dos Estados-Membros em matéria de organização da justiça não tinha sido alterada pelo Tratado de Lisboa, como decorre do Acórdão Lisboa do Tribunal Constitucional Federal alemão [16].

57. A Comissão, apesar de não ter suscitado uma exceção formal, alega, por uma questão de exaustividade, que os processos principais não se enquadram nos domínios abrangidos pelo direito da União, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Salienta que, no que respeita ao processo C-558/18, o exercício de funções no âmbito da Administração Pública não é abrangido pelo direito da União e, em especial, não constitui um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. De igual modo, no que toca ao processo C-563/18, a Comissão alega que o processo principal diz respeito ao direito penal polaco e, em especial, não é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea b), da Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada (JO 2008, L 300, p. 42), ou do artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal (JO 2016, L 65, p. 1).

13 Embora a Câmara Disciplinar não seja parte no processo principal e, por conseguinte, não possa participar nos presentes processos, nos termos do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o presidente do Tribunal de Justiça, por decisão de 14 de junho de 2019, aceitou um documento apresentado pela Polónia emitido pela Câmara Disciplinar, a saber, a Resolução n.º 8 do Plenário dos juízes da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal, de 4 de junho de 2019, que contém a posição desta câmara quanto aos presentes processos (v. notas 17 e 30 das presentes conclusões).

14 O Tesouro Público remete, em particular, para os Acórdãos de 18 de outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360); de 5 de dezembro de 2006, Cipolla e o. (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758); e de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 A Polónia remeteu, em particular, para os Acórdãos de 29 de maio de 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, n.º 16), e de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 39 e 40).

16 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

58. O Tesouro Público, o Procurador-Geral, a Polónia e a Comissão alegam que as questões prejudiciais são inadmissíveis por serem hipotéticas e não terem qualquer relação com o processo principal [17].

59. O Tesouro Público, o Procurador-Geral e a Polónia sustentam que os órgãos jurisdicionais de reenvio não expõem, nomeadamente, as razões que justificam a apreciação da questão da interpretação do artigo 19.º, n.º 1, TUE ou o nexo entre esta disposição do direito da União e a legislação nacional aplicável aos processos principais, como é exigido pela jurisprudência, pelo artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e pelas suas Recomendações.

60. O Tesouro Público, o Procurador-Geral e a Polónia alegam ainda que a resposta do Tribunal de Justiça não é necessária para a resolução dos litígios nos processos principais, uma vez que estes litígios nada têm a ver com o regime disciplinar na Polónia e que os juízes em causa não são atualmente objeto de quaisquer processos disciplinares. Na sua opinião, os reenvios dizem respeito aos receios subjetivos dos juízes quanto à potencial instauração de processos disciplinares, que são acontecimentos hipotéticos, e o Tribunal de Justiça abordou situações semelhantes nos processos Falciola [18] e Nour [19], que o levaram à recusa de apreciação das questões prejudiciais. Alegam igualmente que, se os órgãos jurisdicionais nacionais pudessem submeter questões não relacionadas com os litígios nos processos principais, ficaria comprometido o objetivo do processo de decisão prejudicial. O Tesouro Público salienta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça [20] que flexibilizou o requisito da pertinência das questões prejudiciais para a resolução do litígio no processo principal não é aplicável aos presentes processos.

61. A Polónia e a Comissão sublinham que o facto de os órgãos jurisdicionais de reenvio poderem pronunciar-se sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União não é suficiente para demonstrar a admissibilidade das questões prejudiciais, uma vez que estas questões devem ser pertinentes e necessárias para a resolução dos litígios pendentes nos órgãos jurisdicionais de reenvio. O Procurador-Geral e a Comissão sustentam ainda que os presentes processos se distinguem do processo Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], uma vez que, nesse caso, a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, TUE era relevante para a resolução do litígio no processo principal.

62. A Comissão alega que o artigo 19.º, n.º 1, TUE não é relevante para o objeto dos litígios nos processos principais ou para qualquer questão prejudicial (*quaestio in limine litis*) relativa a tais litígios. Na sua opinião, uma resposta do Tribunal de Justiça equivaleria a emitir um parecer consultivo sobre questões gerais ou hipotéticas e excederia os limites do mecanismo do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, conforme definido pela jurisprudência [22]. A Comissão reconhece que não se podem excluir as preocupações dos órgãos jurisdicionais de reenvio sobre a possibilidade de serem objeto de processos disciplinares, mas considera que essa circunstância não altera o facto de as questões prejudiciais serem inadmissíveis. Na audiência, a Comissão sublinhou que os órgãos jurisdicionais de reenvio não indicaram qualquer elemento que os levasse a tomar uma decisão na sequência de uma resposta dada pelo Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, TUE.

17 Observo que, na resolução em que expõe a sua posição sobre os presentes processos (v. nota 13 das presentes conclusões), a Câmara Disciplinar sustenta, nomeadamente, que as questões submetidas são inadmissíveis e carecem de objeto, uma vez que surgem em processos sem qualquer nexo com o direito da União e são abstratas e hipotéticas, dado que não dizem respeito aos litígios no processo principal, mas sim à organização judiciária de um Estado-Membro, que é da competência exclusiva desse Estado-Membro.

18 Despacho de 26 de janeiro de 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 Despacho de 25 de maio de 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 O Tesouro Público remete para os Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), e de 17 de fevereiro de 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

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

22 A Comissão remete, em especial, para os Acórdãos de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400), e de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

63. O Comissário polaco para os Direitos Humanos e o Órgão de Fiscalização da EFTA sustentam que as questões prejudiciais são admissíveis.

64. O Comissário polaco para os Direitos Humanos alega que a decisão no processo Falciola [23] não é aplicável aos casos em apreço, uma vez que foi proferida antes de o artigo 19.º, n.º 1, TUE ser introduzido nos Tratados. Alega que existe um elemento de direito da União nos presentes processos, principalmente devido à necessidade de garantir a eficácia do artigo 19.º, n.º 1, TUE e do processo de decisão prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE. Na sequência do Acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24], a proteção da independência judicial prevista no artigo 19.º, n.º 1, TUE é desencadeada quando a legislação nacional confia questões de direito da União a um órgão jurisdicional e abrange toda a atividade judicial do órgão jurisdicional nacional, de modo a não privar essa disposição do seu efeito útil. Além disso, na sua opinião, os juízes protegidos pelo artigo 19.º, n.º 1, TUE devem poder dar início a um processo de decisão prejudicial sem incorrer em quaisquer riscos, e a inexistência dessas garantias constitui, em si mesma, um elemento de direito da União nos presentes processos, independentemente do facto de terem sido iniciados inquéritos contra os juízes de reenvio.

65. O Comissário polaco para os Direitos Humanos alega ainda que as questões prejudiciais não são hipotéticas e que a resposta do Tribunal de Justiça é necessária para que os órgãos jurisdicionais de reenvio profiram uma decisão ao abrigo da proteção da independência judicial prevista no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Salienta que se os juízes só pudessem suscitar a questão da independência judicial em processos disciplinares contra eles instaurados, tal seria incompatível com o Acórdão no processo Unibet [25], em que o Tribunal de Justiça declarou que a possibilidade de invocar a incompatibilidade do direito nacional com o direito da União quando o litigante corre o risco de determinadas sanções não é suficiente para lhe garantir uma proteção jurisdicional efetiva.

66. O Órgão de Fiscalização da EFTA alega que decorre do Acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26] que a independência judicial é indivisível. Na sua opinião, os órgãos jurisdicionais nacionais agem sempre como órgãos jurisdicionais da União e não apenas quando decidem de processos especificamente relacionados com o direito da União. Assim, alega que os presentes processos são admissíveis, uma vez que há claramente uma questão de direito da União que deve ser abordada no que diz respeito aos requisitos de independência judicial impostos aos órgãos jurisdicionais nacionais.

B. Quanto ao mérito

67. O Comissário polaco para os Direitos Humanos sustenta que se deve responder em sentido afirmativo às questões submetidas. Alega que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça [27], as medidas polacas em matéria de processos disciplinares não garantem que os juízes sejam protegidos de um controlo excessivo por parte das autoridades executivas. Afirma, nomeadamente, que o Ministro da Justiça nomeia os juízes dos tribunais disciplinares nos tribunais de recurso por um mandato com duração definida, mas este mandato cessa quando o juiz é sujeito a sanções disciplinares, e que houve situações em que juízes se recusaram a instaurar um processo disciplinar contra outro juiz e foram, por sua vez, objeto de processos disciplinares. Salienta igualmente que o

23 Despacho de 26 de janeiro de 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 40).

25 Acórdão de 13 de março de 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, n.os 62 e 64).

26 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, n.os 37 e 40).

27 O Comissário polaco para os Direitos Humanos remeteu para o Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 67).

Ministro da Justiça nomeia o Instrutor de processos disciplinares para os juízes dos tribunais comuns e os dois adjuntos, e que pode opor-se à decisão de um instrutor de não dar início a um processo disciplinar, o que implica a necessidade de instaurar um processo disciplinar, e que as instruções do Ministro da Justiça quanto à condução desse processo vinculam esse instrutor.

68. Além disso, segundo o Comissário polaco para os Direitos Humanos, o Ministro da Justiça pode nomear o Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça, o que impede que outros instrutores tomem medidas e equivale à necessidade de instaurar o processo disciplinar. Afirma que os processos disciplinares podem ser instaurados sem prazos definidos, o que viola a obrigação de decidir os processos dentro de um prazo razoável, e que o Ministro da Justiça pode requerer a reabertura de um processo disciplinar o que permite censurar um juiz pelas mesmas infrações no caso de surgirem novas circunstâncias ou provas.

69. O Comissário polaco para os Direitos Humanos alega ainda que os processos disciplinares não oferecem as necessárias garantias dos direitos de defesa dos juízes. Afirma, em particular, que o tribunal disciplinar pode decidir em caso de falta justificada do juiz arguido e do seu mandatário e, referindo-se ao artigo 115.ºc da Lei sobre os Tribunais Comuns, que a utilização de provas procedentes de processos penais não se justifica em processos disciplinares relativos a faltas profissionais de juízes. Na sua opinião, os aspetos institucionais do regime disciplinar são também problemáticos, incluindo a utilização de jurados na Câmara Disciplinar, uma vez que são necessários conhecimentos jurídicos para decidir de processos disciplinares, e o facto de o presidente da Câmara Disciplinar designar o tribunal disciplinar de primeira instância, o que suscita dúvidas quanto à questão de saber se esse órgão jurisdicional é um tribunal estabelecido por lei.

70. O Procurador-Geral alega que o regime disciplinar polaco relativo aos juízes satisfaz as garantias de independência judicial estabelecidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça [28], bem como nas normas decorrentes da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem [29]. Em especial, salienta que o Ministro da Justiça pode dar início a processos disciplinares e opor-se a decisões que recusem a instauração dos mesmos, mas não pode determinar o resultado do processo nem sancionar um juiz. Na sua opinião, as reformas do regime disciplinar que a Polónia fez visam melhorar a responsabilização dos juízes. Salientou na audiência que não existe responsabilidade disciplinar dos juízes pelo conteúdo das suas decisões e que ninguém foi objeto de processos disciplinares por ter apresentado pedidos de decisão prejudicial; o procedimento de inquérito que envolveu os juízes nos presentes processos era diferente e pretendia esclarecer a razão pela qual os reenvios eram idênticos.

71. A Polónia alega que o ordenamento jurídico polaco não contém disposições que violem as garantias de processos disciplinares independentes contra os juízes ou que aumentem o risco de violação dessas garantias. Na sua opinião, os pedidos referem-se a medidas que não existem na Polónia e que são hipotéticas, uma vez que não indicam quais as garantias concretas que foram violadas e de que modo o foram. Além disso, a Polónia afirma que é difícil responder às alegações constantes dos pedidos, uma vez que consistem numa apresentação seletiva de determinadas disposições do direito polaco relativas a processos disciplinares, misturada com apreciações subjetivas, cujo objetivo é formular uma crítica geral à reforma do sistema judicial na Polónia.

72. A Polónia alega, nomeadamente, que nem o Ministro da Justiça nem outro órgão do poder executivo decidem dos processos disciplinares ou aplicam sanções disciplinares aos juízes. Salienta que, nos termos dos artigos 110.° e 110.°a da Lei sobre os Tribunais Comuns, os tribunais disciplinares nos tribunais de recurso decidem dos processos disciplinares relativos aos juízes dos tribunais comuns e, em certos casos, a Câmara Disciplinar decide desses processos. Segundo a

28 O Procurador-Geral remeteu para o Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.° 67).

29 O Procurador-Geral remeteu para os Acórdãos do TEDH de 25 de setembro de 2018, Denisov c. Ucrânia (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911), e de 9 de janeiro de 2013, Volkov c. Ucrânia (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

Polónia, os juízes da Câmara Disciplinar são nomeados, em conformidade com o artigo 179.º da Constituição polaca, pelo Presidente da República, e o Ministro da Justiça, após consulta do CNM, nomeia juízes para os tribunais disciplinares nos tribunais de recurso por um período de seis anos de entre juízes dos tribunais comuns com, pelo menos, dez anos de antiguidade e, por conseguinte, de entre juízes nomeados em conformidade com a Constituição polaca. Na sua opinião, os juízes que decidem de processos disciplinares contra juízes gozam das garantias formais de independência [30], incluindo a nomeação por tempo indeterminado, a inamovibilidade, a imunidade, a remuneração e as obrigações de se manterem apolíticos [31].

73. A Polónia salienta que nem o Ministro da Justiça nem qualquer outro político exercem influência sobre os tribunais disciplinares e os juízes desses tribunais, em particular porque: 1) não determinam a composição dos tribunais disciplinares que, nos termos do artigo 111.º da Lei sobre os Tribunais Comuns, é determinada por sorteio a partir de uma lista dos juízes de um determinado tribunal; 2) não podem enviar orientações aos juízes dos tribunais disciplinares; 3) não podem destituir os juízes dos tribunais disciplinares; 4) não podem afastar um juiz de um tribunal disciplinar de um processo que esteja a apreciar; e 5) não têm o direito de controlar a atividade dos tribunais disciplinares.

74. A Polónia reconhece que o Ministro da Justiça tem determinados poderes para instaurar processos disciplinares, uma vez que pode exigir que um instrutor de processos disciplinares dê início a um inquérito, opor-se à decisão desse instrutor de recusa de instaurar um processo disciplinar ou designar um Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça para tratar de um processo específico. A Polónia salienta que, ainda assim, o Ministro da Justiça exerce uma influência indireta, principalmente ao opor-se a uma decisão de recusa de abertura de um processo disciplinar, e não tem qualquer influência sobre o resultado do processo instaurado por instrutores ou sobre a decisão do tribunal disciplinar. Na audiência, a Polónia declarou que o Instrutor de processos disciplinares do Ministro da Justiça é nomeado em situações em que é necessário concentrar-se num único processo, e que este organismo foi criado para aliviar a carga de trabalho dos instrutores de processos disciplinares e tratar processos que envolvem circunstâncias jurídicas e factuais complexas.

75. A Polónia sustenta que os juízes gozam das garantias processuais do direito a um julgamento equitativo nos processos disciplinares. Afirma que os processos são decididos por um órgão jurisdicional que atua com base na Lei sobre os Tribunais Comuns, que os juízes chamados a decidir esses processos estão sujeitos às garantias de imparcialidade e de independência, e que os processos disciplinares são públicos, nos termos do artigo 116.º, n.º 1, da Lei sobre os Tribunais Comuns. A Polónia salienta que o processo disciplinar respeita o princípio da igualdade de armas e o princípio *ne bis in idem* e que o juiz arguido pode nomear um defensor de entre juízes, magistrados do Ministério Público, advogados ou consultores jurídicos e que, em caso de doença, tem direito a um defensor oficioso, nos termos do artigo 113.º, n.ºs 1 e 2, da Lei sobre os Tribunais Comuns; esse juiz beneficia igualmente da presunção de inocência e pode interpor recurso da decisão do tribunal disciplinar em primeira instância, que deve ser examinado no prazo de dois meses a contar da sua interposição, nos termos do artigo 121.º da Lei sobre os Tribunais Comuns. Na opinião da Polónia, a definição de infrações disciplinares prevista no artigo 107.º da Lei sobre os Tribunais Comuns manteve-se inalterada durante muitos anos e garante flexibilidade e previsibilidade. Na audiência, a Polónia sublinhou que não existe responsabilidade disciplinar pelo conteúdo das decisões judiciais.

30 Observo que, na resolução que expõe a sua posição nos presentes processos (v. nota 13 das presentes conclusões), a Câmara Disciplinar alega, nomeadamente, que os juízes da Câmara Disciplinar gozam de todas as garantias de independência ao abrigo das mesmas regras aplicáveis às outras câmaras do Supremo Tribunal, e que esta câmara satisfaz todos os requisitos previstos pelo direito da União para garantir proteção jurisdicional efetiva aos litigantes, incluindo em processos disciplinares que envolvam juízes.

31 A Polónia remete para os artigos 178.º, n.ºs 2 e 3, 179.º, 180.º e 181.º da Constituição polaca.

76. No que respeita aos ofícios dos órgãos jurisdicionais de reenvio que complementam os seus pedidos de decisão prejudicial, a Polónia afirma que o Instrutor de processos disciplinares para os juízes dos tribunais comuns respondeu à informação contida nesses ofícios numa Comunicação «sobre os procedimentos de inquérito com a participação dos juízes Ewa Maciejewska e Igor Tuleya no âmbito da apresentação de questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça da União Europeia» [32]. A Polónia afirma que, segundo essa Comunicação, o objetivo do inquérito consistia em determinar se algum juiz tinha procurado exercer influência sobre os juízes que ordenaram os reenvios de modo a interferir no conteúdo das decisões dos processos em que tais questões foram suscitadas. A Polónia declara que a suspeita de falta disciplinar foi levantada porque os despachos de reenvio eram praticamente idênticos. A Polónia declara ainda que o Instrutor adjunto de processos disciplinares para os juízes dos tribunais comuns encerrou o inquérito por não terem sido cometidas faltas disciplinares e que, nesses procedimentos, os juízes em causa tinham o estatuto de testemunhas e não de arguidos. Além disso, a Polónia salienta que esses juízes não são atualmente objeto de processos disciplinares e só foram ouvidos como testemunhas em processos relativos a outros juízes.

77. A Letónia propõe que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas declarando que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro tem a obrigação de assegurar que o regime disciplinar dos juízes respeita as garantias de independência judicial. Salienta que esse regime deve respeitar as garantias estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [33], conforme ilustrado pelo sistema disciplinar letão. Observa que as decisões judiciais não implicam, em princípio, a responsabilidade disciplinar dos juízes e que só uma falta flagrante e indesculpável pode dar origem a tal responsabilidade [34]. Salienta o nexo da independência judicial com a separação de poderes e o princípio do Estado de direito, conforme é reconhecido, nomeadamente, no direito letão e no direito da União [35].

78. Os Países Baixos propõem que se responda em sentido afirmativo às questões prejudiciais [36]. Consideram que, na sequência da jurisprudência do Tribunal de Justiça [37], as medidas nacionais que, conforme explicado pelos órgãos jurisdicionais de reenvio, envolvam ou permitam uma influência política nos processos disciplinares contra juízes e que possam ser utilizadas para exercer um controlo político sobre o conteúdo das decisões judiciais, violam o princípio da independência judicial previsto no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, conjugado com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

32 NR RDSP 713-53/18, 17 de dezembro de 2018, disponível em http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf.

33 A Letónia remete para o Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 67).

34 A Letónia remete, em especial, para o Parecer Conjunto da Comissão de Veneza, da Direção de Direitos Humanos e do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos da OSCE, n.º 755/2014, de 24 de março de 2014, sobre o projeto de lei relativo à responsabilidade disciplinar dos juízes da República da Moldávia, CDL-AD(2014)006, e para o Parecer n.º 825/2015 da Comissão de Veneza, de 21 de dezembro de 2015, sobre as Leis relativas à responsabilidade disciplinar e à avaliação dos juízes da «antiga República Jugoslava da Macedónia», CDL-AD(2015)042.

35 A Letónia remete, em particular, para o Acórdão de 18 de janeiro de 2010 do Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia), n.º 2009-11-01; e para os Acórdãos de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158); e de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 Nas suas observações escritas, os Países Baixos indicam que não tomam posição quanto ao ponto 3 da questão submetida no processo C-558/18, relativamente à possibilidade de utilizar elementos de prova obtidos por meio da prática de um crime em processos disciplinares contra juízes, uma vez que não existem elementos suficientes para responder.

37 Os Países Baixos remetem para o Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.ºs 48 a 54 e 63 a 67).

79. O Órgão de Fiscalização da EFTA salienta a importância da independência judicial para o respeito do Estado de direito, conforme reconhecido nas ordens jurídicas do EEE e da União [38]. Manifesta a sua preocupação pelo facto de, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça [39], vários elementos do regime disciplinar polaco relativo aos juízes serem incompatíveis com os requisitos da independência judicial. Estes elementos incluem: 1) a infração disciplinar constituída pela falta profissional não é claramente definida; 2) parece existir um nexo entre a entidade responsável pelo processo disciplinar e o poder executivo no que diz respeito à composição da Câmara Disciplinar e à nomeação, por parte do poder executivo, de instrutores de processos disciplinares para a apreciação dos processos e quanto ao resultado dos inquéritos; 3) a utilização nos processos disciplinares de provas obtidas no âmbito de processos penais ou de controlo operacional; 4) preocupações com a independência da Câmara Disciplinar; e 5) as sanções disciplinares são severas e os processos podem ser reabertos em detrimento dos juízes acusados.

80. O Órgão de Fiscalização da EFTA alega que há que tomar em conta o quadro geral das alterações da legislação relativa ao sistema judicial na Polónia e que, se cada alteração for considerada separadamente, sem tomar em conta os efeitos cumulativos, existe o risco de não ser dada suficiente atenção ao pleno impacto do que parece ser um conjunto de medidas coordenadas. Sublinha igualmente que existe um efeito dissuasor resultante do facto de os órgãos jurisdicionais de reenvio terem sido chamados a apresentar declarações escritas sobre as questões prejudiciais.

81. A Comissão alegou na audiência, a título subsidiário, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [40], o regime disciplinar da Polónia viola o princípio da independência judicial, uma vez que não oferece as garantias necessárias para evitar o risco de esse sistema ser utilizado como instrumento de controlo político do conteúdo das decisões judiciais. Por esta razão, a Comissão declarou que deu início a um processo por incumprimento contra a Polónia, nos termos do artigo 258.º TFUE, alegando que o novo regime disciplinar dos juízes é incompatível com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, conjugado com o artigo 47.º da Carta [41].

82. Resumindo as suas alegações no âmbito desse processo, a Comissão afirma, em particular, que: 1) o direito polaco permite responsabilizar disciplinarmente os juízes dos tribunais comuns em razão do conteúdo das suas decisões judiciais, incluindo pedidos de decisão prejudicial; 2) a Câmara Disciplinar não satisfaz os requisitos de independência judicial previstos no direito da União, o que é objeto dos processos apensos pendentes C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K. e o. (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal); 3) o regime disciplinar polaco não garante que um tribunal estabelecido por lei decida em primeira instância no âmbito de um processo disciplinar contra um juiz de um tribunal comum, uma vez que o presidente da Câmara Disciplinar determina, numa base *ad hoc* e discricionária, o tribunal disciplinar competente para conhecer do processo; e 4) os direitos processuais dos juízes nos processos disciplinares são limitados, uma vez que este regime já não garante que os processos sejam tratados num prazo razoável e os direitos de defesa dos juízes acusados são afetados.

38 O Órgão de Fiscalização da EFTA remete, em especial, para a decisão do Tribunal da EFTA de 14 de fevereiro de 2017, Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16; e para os Acórdãos de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); e de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 O Órgão de Fiscalização da EFTA remete para o Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 67).

40 A Comissão remete para o Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 67).

41 Comunicado de Imprensa – Estado de direito: A Comissão Europeia dá início a um processo por incumprimento para proteger os juízes, na Polónia, de controlo político, 3 de abril de 2019, disponível [em inglês] em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm.

VII. Análise

83. Cheguei à conclusão de que os pedidos de decisão prejudicial nos presentes processos são inadmissíveis porque o Tribunal de Justiça não dispõe de elementos factuais e legais suficientes para determinar se se verificou uma violação da obrigação que incumbe aos Estados-Membros de garantir a independência judicial, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, TUE.

84. Mais especificamente, a falta de explicação, nos despachos de reenvio, sobre o nexo entre as medidas do Estado-Membro em causa e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, que não é compatível com os requisitos enunciados no artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, levou os órgãos jurisdicionais de reenvio a submeter questões generalizadas. Uma resposta do Tribunal de Justiça a estas questões constituiria, assim, um parecer consultivo, o que não é permitido pelo artigo 267.º TFUE.

85. A minha análise divide-se em duas partes. Em primeiro lugar, na parte A, analisarei a questão de saber se a situação nos processos principais é abrangida pelo âmbito de aplicação material do direito da União e, em particular, pelo artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Em segundo lugar, na parte B, procederei a uma apreciação da admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial. A discussão na parte B revelará as razões pelas quais as informações constantes dos autos são insuficientes para proceder a uma apreciação substantiva da questão de saber se se verificou uma rutura estrutural da independência judicial nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Por essa razão não me pronunciarei sobre a questão de saber se as garantias inerentes ao segundo parágrafo do artigo 19.º n.º 1, foram violadas.

A. Situação nos processos principais abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE

86. Na minha opinião, a situação nos processos principais é abrangida pelo âmbito de aplicação material do direito da União e, mais especificamente, pelo segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 19.º TUE.

87. No seu Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18)[42], o Tribunal de Justiça declarou que, quanto ao âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, esta 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. No n.º 51 desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«Contrariamente ao que sustentaram a República da Polónia e a Hungria a este respeito, a circunstância de as medidas nacionais de redução salarial em causa no processo em que foi proferido o Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), terem sido adotadas em razão de imperativos de eliminação do défice orçamental excessivo do Estado-Membro em causa e no contexto de um programa de assistência financeira da União a esse Estado-Membro *não desempenhou*, como resulta dos n.ºs 29 a 40 desse acórdão, *nenhum* papel na interpretação que levou o Tribunal de Justiça a concluir pela aplicabilidade do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE no processo em causa. Com efeito, esta conclusão assenta na circunstância de que a instância nacional em causa nesse processo, a saber, o Tribunal de Contas (Portugal), *podia*, sob reserva de verificação confiada ao órgão jurisdicional de reenvio no referido

42 EU:C:2019:531, n.º 50 e jurisprudência referida.

processo, pronunciar-se, na qualidade de órgão jurisdicional, sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União e, assim, relacionadas com os domínios abrangidos por este direito (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 40)» [43].

88. Há que observar que, no acórdão que acabo de referir, o Tribunal de Justiça rejeita os argumentos apresentados pela Polónia e pela Hungria segundo os quais o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE era aplicável ao processo Associação Sindical dos Juízes Portugueses porque as medidas nacionais de redução salarial em causa, que deram origem ao acórdão do Tribunal de Justiça nesse processo, tinham sido adotadas em razão de imperativos de eliminação do défice orçamental excessivo do Estado-Membro em causa no contexto de um programa de assistência financeira da União. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça confirmou que o que era essencial no processo Associação Sindical dos Juízes Portugueses era que a instância nacional em causa neste processo «podia» pronunciar-se, na qualidade de órgão jurisdicional, o que interpreto na aceção do artigo 267.º TFUE, sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União e que se inscrevem, assim, nos domínios abrangidos por este direito.

89. O mesmo se pode dizer dos órgãos jurisdicionais de reenvio nos presentes processos (ver n.º 42 das presentes conclusões). É pacífico que são órgãos que «podem» decidir, enquanto órgãos jurisdicionais na aceção do artigo 267.º TFUE, sobre questões relativas à aplicação ou à interpretação do direito da União. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais de reenvio estão, em princípio, abrangidos pelo âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e esta disposição é aplicável aos presentes processos.

90. Dito isto, considero que o Tribunal de Justiça não declarou nos seus Acórdãos Associação Sindical dos Juízes Portugueses ou Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18) que o âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE deslocou, ou até atenuou, as regras do Tribunal de Justiça relativas à admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial. É este aspeto – que não estava presente nos processos apensos A.K. e o. (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal) em que apresentei conclusões [44], outro pedido de decisão prejudicial apresentado por um tribunal polaco sobre a conformidade das medidas polacas com os requisitos da independência judicial nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE – que impede o Tribunal de Justiça de se pronunciar sobre a questão de saber se o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE foi violado nos presentes processos. Esta questão será analisada mais adiante na parte B das presentes conclusões.

91. O amplo âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE significa também que, contrariamente à argumentação do Tesouro Público, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às chamadas situações internas e, em especial, o seu Acórdão Ullens de Schooten [45], não se aplica à situação nos processos principais. Esta jurisprudência diz respeito à possibilidade do Tribunal de Justiça de responder a pedidos de decisão prejudicial em circunstâncias que podem ser consideradas derrogações à regra geral segundo a qual as situações internas, em que todos os elementos de um caso concreto se circunscrevem a único Estado-Membro, não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União. Esta jurisprudência situa-se, em grande medida, no contexto

43 O sublinhado é meu.

44 C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:551. Nesses processos, a admissibilidade das questões prejudiciais não estava em causa porque existia um nexo claro entre o direito da União, a saber, a 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), e os litígios a resolver no processo principal. Assim sendo, mantenho a opinião de que o Tribunal de Justiça pode decidir nestes processos não só quanto à alegada violação do artigo 47.º da Carta, como também quanto à questão de saber se se verificou uma rutura estrutural da independência judicial, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. V., n.º 125, *infra*, das presentes conclusões.

45 Acórdão de 15 de novembro de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, n.os 49 a 55); v., igualmente, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

de pedidos de decisão prejudicial relativos às regras da União em matéria de livre circulação e a outros domínios do direito da União em que é necessário, em princípio, um elemento transfronteiriço [46]. Os presentes processos dizem respeito ao âmbito de aplicação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Esta questão que não pode, por definição, ser classificada como puramente interna.

92. Com efeito, «os domínios abrangidos pelo direito da União», nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, incluem a autoridade de que o Tribunal de Justiça está investido para se pronunciar sobre ruturas estruturais das garantias de independência judicial, uma vez que o artigo 19.º TUE constitui uma manifestação concreta do Estado de direito, um dos valores fundamentais em que a União Europeia se funda nos termos do artigo 2.º TUE, e os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, a «estabelece[r] as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva» [47]. As ruturas estruturais da independência judicial têm inevitavelmente impacto sobre o mecanismo de decisão prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE e, por conseguinte, sobre a capacidade dos tribunais dos Estados-Membros de agirem como tribunais da União.

93. A este respeito, aceito os argumentos do Comissário polaco para os Direitos Humanos referidos no n.º 64 das presentes conclusões sobre o significado dos «domínios abrangidos pelo direito da União», na aceção do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [48], e rejeito os do Procurador-Geral e da Polónia referidos no n.º 56 das presentes conclusões, segundo os quais uma decisão no sentido de que os processos principais estão abrangidos pelo âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE interferiria com a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros. Isto porque o direito da União tem impacto sobre as competências dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas de administração da justiça nas circunstâncias restritas aqui descritas.

94. Por conseguinte, não me preocupa que os litígios nos processos principais digam respeito à aplicação de disposições do direito polaco no domínio da Administração Pública no processo C-558/18 e do direito penal polaco no processo C-563/18. Como o Tribunal de Justiça esclareceu no n.º 51 do Acórdão Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18), reproduzido no n.º 87 das presentes conclusões, o âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE não está de forma alguma associado à questão de saber se o litígio em que a independência judicial está em causa diz respeito ao direito da União. Como foi atrás salientado nos n.ºs 88 e 89 das presentes conclusões, o âmbito de aplicação material do 19.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE é amplo. A questão de saber se a rutura da independência judicial tem ou não caráter estrutural e, portanto, viola o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE é um exercício distinto (v. n.º 125 das presentes conclusões).

95. Assim, as semelhanças entre os presentes processos e as decisões do Tribunal de Justiça nos processos Falciola [49] e Nour [50] não são diretamente pertinentes para a situação dos processos principais, uma vez que essas decisões foram proferidas antes dos Acórdãos do Tribunal de Justiça Associação Sindical dos Juízes Portugueses e Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18).

46 V. Iglesias Sánchez, S. – «Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?» *European Constitutional Law Review* Vol. 14, 2018, pp. 7 a 36, em especial 14 a 28. Para uma discussão mais aprofundada, v., por exemplo, Dubout, E. – «Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations "purement" internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874», *Revue des affaires européenne,s* n.º 4, 2016, pp. 679 a 693,; Krommendijk, J. – «Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations», *German Law Journal*, Vol. 18, 2017, pp. 1359 a 1394; Potvin-Solis, L., – «Qualification des situations purement internes», Neframi, E., ed., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*,Larcier, 2015, pp. 39 a 99.

47 V., a este respeito, Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, em especial n.ºs 42 a 48, 54, 55, 57, 58 e jurisprudência referida).

48 Com exceção dos seus argumentos relativos ao processo Falciola, pelo menos nas circunstâncias dos presentes processos.

49 Despacho de 26 de janeiro de 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 Despacho de 25 de maio de 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

96. No Despacho do Tribunal Pleno de 26 de janeiro de 1990, proferido no processo Falciola [51], o litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio dizia respeito à aplicação das regras da União em matéria de contratos públicos, mas resultava claramente do despacho de reenvio que o objetivo das questões prejudiciais consistia em determinar se os juízes nacionais podiam desempenhar as suas funções, como juízes da União, de forma independente e imparcial, apesar da adoção da legislação italiana relativa à responsabilidade do poder judicial. O Tribunal de Justiça considerou que as questões prejudiciais não tinham qualquer relação com o litígio no processo principal, dado que não diziam respeito à interpretação das regras da União em matéria de contratos públicos em causa e que o órgão jurisdicional de reenvio «apenas se interroga[va] sobre as reações psicológicas que poderiam ter alguns juízes italianos» em resultado dessa legislação. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou que as questões submetidas não implicavam uma interpretação do direito da União objetivamente necessária para a solução do litígio e que não tinha competência para responder a tais questões.

97. De igual modo, no seu despacho de 25 de maio de 1998 no processo Nour [52], o Tribunal de Justiça declarou que as questões submetidas não apresentavam nexo com o litígio no processo principal e que não tinha competência para lhes responder. Estas questões tinham sido submetidas por uma comissão de recurso austríaca no âmbito de um litígio entre um médico e uma instituição de segurança social quanto aos seus honorários e respeitavam aos princípios gerais que fazem parte do direito da União relativamente a determinados aspetos do funcionamento dessa comissão. O raciocínio do Tribunal assentava em três fundamentos. Em primeiro lugar, as questões submetidas não se inseriam no âmbito do litígio e, por conseguinte, não implicavam uma interpretação do direito da União objetivamente necessária para a resolução desse litígio. Em segundo lugar, o procedimento previsto no artigo 267.º TFUE não permitia que um juiz nacional submetesse questões prejudiciais relacionadas com um litígio em que tivesse estado envolvido a título privado através do órgão jurisdicional a que preside e no contexto de outro processo, como o presidente da referida comissão de recurso tinha feito. Em terceiro lugar, não se tinha demonstrado que o direito da União fosse aplicável à situação no processo principal.

98. No entanto, nenhum desses processos respeitava ao segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE. Atendendo às considerações precedentes, há que julgar improcedente a exceção segundo a qual a situação nos processos principais não é abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

B. Razões pelas quais as questões prejudiciais são admissíveis

99. Sou de opinião que a exceção de inadmissibilidade das questões prejudiciais deve ser julgada procedente, mas por razões ligeiramente diferentes das invocadas nas observações das partes. O cerne da questão da admissibilidade nos presentes processos reside na falta de bases suficientes, tanto de direito como de facto, para que o Tribunal de Justiça possa determinar se se verificou uma rutura da independência judicial, protegida pelo artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Por esta razão, é-me impossível aconselhar o Tribunal de Justiça quanto à questão de saber se essa disposição foi violada. Por conseguinte, abster-me-ei de me pronunciar a título subsidiário, para o caso de o Tribunal de Justiça discordar da minha análise sobre a admissibilidade das questões prejudiciais.

51 C-286/88, EU:C:1990:33, em especial n.ºs 1 a 5 e 8 a 10. Para uma discussão mais aprofundada deste processo e do seu papel no desenvolvimento da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à admissibilidade dos reenvios, v., por exemplo, Conclusões do advogado-geral C. O. Lenz no processo Bosman e o. (C-415/93, EU:C:1995:293, n.ºs 76 a 80); do advogado-geral N. Fennelly no processo Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, n.º 19, nota 30); e do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, n.º 24).

52 C-361/97, EU:C:1998:250, em especial n.ºs 1 a 9 e 12 a 20. Este despacho foi proferido por uma secção de três juízes.

1. Regras pertinentes sobre a admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial

100. Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, compete apenas ao juiz nacional, ao qual foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões submetidas tenham por objeto a interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a responder [53].

101. Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [54].

102. De acordo com a jurisprudência que interpreta o artigo 94.º, alíneas a) e b) do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça [55] a necessidade de fornecer uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este último defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que submete ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões assentam [56]. Além disso, nos termos do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, é indispensável que o órgão jurisdicional nacional forneça explicações sobre as razões da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação solicita e sobre o nexo que estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal [57]. Como observei no n.º 6 das presentes conclusões, estes requisitos constam igualmente das Recomendações do Tribunal de Justiça [58].

103. É igualmente de jurisprudência constante que a justificação do reenvio prejudicial não é a formulação de opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas a necessidade inerente à resolução efetiva de um litígio [59]. Assim, quando a resposta do Tribunal de Justiça a uma questão prejudicial o levasse a formular um parecer consultivo sobre um problema de natureza geral [60] ou hipotética [61], o Tribunal de Justiça declara tais questões inadmissíveis.

53 V., por exemplo, Acórdãos de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 26), e de 26 de março de 2019, Abanca Corporación Bancaria e Bankia (C-70/17 e C-179/17, EU:C:2019:250, n.ºs 43 e 44).

54 V., por exemplo, Acórdãos de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 27), e de 5 de março de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 48).

55 O artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça dispõe: «Para além do texto das questões submetidas ao Tribunal a título prejudicial, o pedido de decisão prejudicial deve conter: a) uma exposição sumária do objeto do litígio bem como dos factos pertinentes, conforme apurados pelo órgão jurisdicional de reenvio, ou, no mínimo, uma exposição dos dados factuais em que as questões assentam; b) o teor das disposições nacionais suscetíveis de se aplicar no caso concreto e, sendo caso disso, a jurisprudência nacional pertinente; c) a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.»

56 V., por exemplo, Acórdãos de 10 de março de 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, n.º 114), e de 20 de dezembro de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 24).

57 V., por exemplo, Acórdãos de 9 de novembro de 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, n.º 54), e de 2 de maio de 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 18).

58 V., por exemplo, Acórdãos de 13 de julho de 2017, INGSTEEL e Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, n.º 51), e de 2 de maio de 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 20).

59 V., por exemplo, Acórdãos de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 28), e de 13 de dezembro de 2018, Rittinger e o. (C-492/17, EU:C:2018:1019, n.º 50).

60 V., por exemplo, Acórdãos de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 44 a 46), e de 7 de novembro de 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, n.ºs 39 a 41).

61 V., por exemplo, Acórdãos de 25 de julho de 2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, n.ºs 40 a 43), e de 11 de dezembro de 2018, Weiss e o. (C-493/17, EU:C:2018:1000, n.ºs 165 e 166).

104. É o que corresponde à finalidade do processo prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE. Ao instituir um diálogo entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, este procedimento tem por objetivo assegurar a coerência e a uniformidade na interpretação do direito da União, permitindo assim assegurar o seu pleno efeito e a sua autonomia, bem como, em última instância, o caráter específico do direito instituído pelos Tratados [62].

105. A análise da jurisprudência relativa aos requisitos do conteúdo dos pedidos de decisão prejudicial previstos no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça revela a razão pela qual os pedidos de decisão prejudicial nos presentes processos são problemáticos em termos de admissibilidade.

106. O Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de setembro de 2017 no processo Puškár [63] dizia respeito à interpretação de várias disposições do direito da União no âmbito de uma ação intentada contra as autoridades eslovacas em que se pedia que estas eliminassem o nome do demandante de uma lista de pessoas que eram consideradas «testas de ferro» em cargos de direção de empresas. O demandante alegou que a sua inclusão nessa lista violava os seus direitos de personalidade.

107. A quarta questão no processo Puškár [64] dizia respeito à questão de saber se devia ser dada preferência à jurisprudência do Tribunal de Justiça quando esta diverge da do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O Tribunal de Justiça considerou que esta questão era inadmissível, uma vez que «foi colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de maneira geral, sem especificar clara e concretamente em que consistem as divergências que invoca». O Tribunal de Justiça acrescentou que, no que respeita aos requisitos estabelecidos no artigo 94.º do seu Regulamento de Processo, «o órgão jurisdicional de reenvio deve indicar as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de determinadas disposições do direito da União» e que «é indispensável que o órgão jurisdicional nacional forneça um mínimo de explicações sobre as razões da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação pede e sobre o nexo que estabelece entre estas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio que lhe foi submetido.»

108. A insuficiente explicação do direito dos Estados-Membros para permitir estabelecer este nexo crítico, com a consequente declaração de inadmissibilidade, verificou-se, em particular, nos Acórdãos de 9 de março de 2017 no processo Milkova [65] e de 13 de dezembro de 2018 no processo Rittinger e o. [66], bem como no Despacho de 7 de junho de 2018 no processo Filippi e o. [67].

109. No processo Milkova [68], que respeitava à impugnação, perante os órgãos jurisdicionais búlgaros, de um despedimento que alegadamente violava a proibição de discriminação em razão de deficiência, o Tribunal de Justiça declarou que o órgão jurisdicional de reenvio se limitava a fazer referência, de uma forma geral, ao artigo 4.º da Diretiva 2000/78, bem como a outras disposições desta diretiva, sem estabelecer um nexo entre essas disposições e a legislação nacional em causa nesse processo.

110. O processo Rittinger e o. [69] envolvia um litígio relativo, nomeadamente, à legislação da União em matéria de auxílios de Estado à luz da legislação alemã que obrigava todos os adultos que possuíssem uma habitação no território nacional a pagar uma contribuição aos radiodifusores públicos. O Tribunal de Justiça concluiu que era fatal para a admissibilidade do despacho de reenvio que «esse órgão

62 V., por exemplo, Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 45).

63 C-73/16, EU:C:2017:725, em especial n.os 1, 2, 25 e 26.

64 Acórdão de 27 de setembro de 2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, n.os 118 a 124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

68 Acórdão de 9 de março de 2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, em especial n.os 73 a 77).

69 Acórdão de 13 de dezembro de 2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, em especial n.os 45 a 47).

jurisdicional [tivesse indicado] que a contribuição audiovisual permitiu o financiamento deste sistema apenas em benefício dos radiodifusores na Alemanha, mas não [tivesse especificado] as condições de financiamento do referido sistema, nem as razões pelas quais outros radiodifusores seriam excluídos da utilização do mesmo sistema».

111. No processo Filippi e o.[70], relativo à apreensão pelas autoridades austríacas e a outras sanções relativas a máquinas de jogo sujeitas a autorização, o Tribunal de Justiça considerou que o pedido de decisão prejudicial era manifestamente inadmissível. Tal devia-se, em especial, ao incumprimento dos requisitos referidos no artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, uma vez que nenhum elemento na decisão de reenvio expunha com a precisão e a clareza requeridas as razões que tinham conduzido o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação das disposições pertinentes do direito da União e que o nexo entre o direito da União e a legislação nacional aplicável aos litígios no processo principal não era explicado. Além disso, no que se refere a esses requisitos, faltavam informações sobre essa legislação nacional. Embora o pedido de decisão prejudicial expusesse o conteúdo de determinadas disposições do direito nacional, não «indica[va] com suficiente clareza de que modo tais disposições poderiam aplicar-se aos litígios submetidos ao órgão jurisdicional de reenvio e que são objeto do presente pedido».

112. Por último, observo que, no recente Acórdão do Tribunal Pleno no processo Wightman e o.[71], que rejeitou argumentos relativos à admissibilidade de um reenvio relativo à notificação pelo Reino Unido da sua intenção de se retirar da União Europeia, não estavam em causa os requisitos do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, incluindo o nexo exigido pelo artigo 94.º, alínea c), desse regulamento entre as disposições pertinentes do direito da União e a legislação do Estado-Membro aplicável ao processo principal.

2. Aplicação aos presentes processos

113. O Tribunal de Justiça declarou que, a fim de se certificar de que os elementos fornecidos pelo despacho de reenvio satisfazem os requisitos relativos ao conteúdo dos pedidos de decisão prejudicial, há que ter em consideração a natureza e o alcance da questão submetida[72]. É igualmente de jurisprudência constante que esses requisitos previstos no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça são especialmente relevantes em domínios, como o do direito da concorrência, caracterizados por situações de facto e de direito complexas[73].

114. Estas considerações, conjugadas com o facto de a jurisprudência demonstrar, de uma forma mais geral, que os requisitos previstos pelo artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça devem ser escrupulosamente cumpridos[74], leva-me a concluir que a complexidade da verificação da existência de uma rutura estrutural da independência judicial, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, significa que, neste contexto, o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça exige uma explicação suficiente das medidas do Estado-Membro contestadas e das razões pelas quais são incompatíveis com as garantias de independência judicial previstas no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

70 Despacho de 7 de junho de 2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, em especial n.os 25, 28, 31 a 33).

71 Acórdão de 10 de dezembro de 2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, em especial n.os 29 a 34).

72 V., por exemplo, Acórdão de 14 de dezembro de 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, n.º 29).

73 V., por exemplo, Acórdãos de 13 de dezembro de 2018, Rittinger e o. (C-492/17, EU:C:2018:1019, n.º 39); e de 5 de março de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 49); v., igualmente, Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, n.º 32).

74 V., por exemplo, Acórdãos de 5 de julho de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, n.º 19), e de 2 de maio de 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 19).

115. Nos presentes processos, os despachos de reenvio não fornecem uma explicação suficiente do nexo entre o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e as medidas polacas em causa. No contexto das preocupações dos órgãos jurisdicionais de reenvio relativas à independência judicial, as medidas polacas pertinentes são reproduzidas, de um modo geral, nos n.os 8 a 32 das presentes conclusões. Contudo, contrariamente a outros processos em que o Tribunal de Justiça foi chamado a apreciar a compatibilidade de medidas nacionais relativas à reforma do sistema judicial na Polónia com as garantias de independência judicial previstas no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE[75], os autos contêm poucas informações sobre as disposições da lei polaca que são incompatíveis com essas garantias e a razão pela qual o são.

116. A este respeito, concordo com os argumentos apresentados pela Polónia quanto ao mérito, reproduzidos no n.º 71 das presentes conclusões, segundo os quais as alegações apresentadas nos despachos de reenvio são de natureza genérica. Em especial, embora os despachos de reenvio indiquem o conteúdo de várias disposições do direito polaco, não explicam a aplicação dessas disposições nem indicam de que forma as mesmas violam alegadamente os requisitos da independência judicial previstos no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Os despachos de reenvio também não explicam de que forma as disposições específicas da lei polaca foram alteradas pelas leis adotadas no contexto da reforma do sistema judicial polaco ou de que modo essas disposições se aplicam no quadro do novo regime dos processos disciplinares contra os juízes. Consequentemente, faltam os elementos de facto e de direito necessários para apreciar as alegações constantes dos despachos de reenvio e para determinar o seu alcance.

117. Além disso, os despachos de reenvio dizem respeito a um elemento de parcialidade subjetiva no que toca ao impacto do novo regime disciplinar sobre a capacidade dos órgãos jurisdicionais de reenvio de decidirem de forma independente. Isto foi descrito em ambos os despachos de reenvio como um «receio» (ver n.os 34 e 36 das presentes conclusões). Na falta de um litígio entre as partes interessadas em relação a esta questão, é difícil determinar se a independência judicial foi afetada por parcialidade subjetiva, o que, como salientei nas minhas conclusões anteriores relativas à independência do poder judicial na Polónia[76], é um exercício distinto da avaliação da independência objetiva.

118. Nos presentes processos, os despachos de reenvio indicam que a interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE é necessária para as decisões a proferir nos processos principais, com fundamento em que os órgãos jurisdicionais de reenvio receiam que sejam instaurados processos disciplinares contra os juízes desses mesmos órgãos no caso de ser tomada uma determinada decisão nesses processos. Daqui resulta que não foram ainda instaurados processos disciplinares. Com base nos despachos de reenvio, os órgãos jurisdicionais de reenvio têm apenas um receio subjetivo que não se concretizou em processos disciplinares e continua a ser hipotético.

119. Assim, a questão de saber se existe uma rutura estrutural da independência judicial nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE continua a ser hipotética nas circunstâncias dos processos principais, devido à falta de informações suficientes sobre o como e o porquê da ocorrência desta rutura, questões agravadas por não se ter concretizado um litígio entre as partes interessadas relativamente à independência judicial.

120. Observo, em particular, que nenhuma das partes que apresentaram observações nos presentes processos refutou, na audiência, os argumentos pormenorizados das observações escritas da Polónia quanto às razões pelas quais as disposições do direito polaco especificadas são compatíveis com as obrigações dos Estados-Membros em matéria de independência judicial (v. n.os 72 a 75 das presentes conclusões). Também não foram apresentadas quaisquer observações sobre as razões pelas quais o

75 V. nota 2 das presentes conclusões.

76 V. Conclusões do advogado-geral E. Tanchev nos processos apensos A.K. e o. (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:551, n.º 120).

receio subjetivo dos juízes em causa continuava a ser justificado, apesar de o Procurador-Geral e a Polónia terem afirmado que a razão dos inquéritos a esses juízes se prendia com o facto de os reenvios serem idênticos e não com o facto de terem sido ordenados reenvios, e que não tinham sido tomadas medidas disciplinares contra esses juízes (v. n.os 70 e 76 das presentes conclusões). À luz de todos estes elementos, é difícil perceber como um eventual litígio se concretizou, nos presentes processos, relativamente a esses juízes.

121. Conforme indicado pelo Procurador-Geral e pela Comissão, as circunstâncias dos presentes processos distinguem-se das que conduziram ao Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Associação Sindical dos Juízes Portugueses [77]. Esse processo envolvia uma ação intentada num órgão jurisdicional português pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses contra o Tribunal de Contas português em que era pedida, nomeadamente, a anulação de medidas nacionais de redução salarial que tinham reduzido as suas remunerações. Em apoio da sua ação, a associação sindical sustentou que essas medidas violavam o princípio da independência judicial consagrado no direito português e no direito da União [78]. É manifesto que os juízes nesse processo sofreram uma redução salarial. Não é manifesto, nas circunstâncias dos presentes processos, que as medidas tomadas pela Polónia tenham conduzido a uma apreensão justificada de parcialidade que exija uma apreciação quanto ao mérito.

122. Além disso, como indicou o Tesouro Público, os exemplos da jurisprudência do Tribunal de Justiça que permitem uma interpretação lata da pertinência das questões prejudiciais para a resolução dos litígios nos processos principais não invalidam esta análise. Por exemplo, o Tribunal de Justiça respondeu a questões relativas ao direito ou à obrigação de um órgão jurisdicional nacional de apresentar pedidos de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE [79], as quais, em rigor, não podem determinar o resultado da decisão a proferir no processo principal. Além disso, numa linha jurisprudencial no domínio da cooperação judiciária em matéria civil [80], o Tribunal de Justiça fez uma interpretação ampla do conceito de «julgamento», na aceção do artigo 267.º, segundo parágrafo, TFUE, no sentido de abranger todo o processo que leva à decisão final do órgão jurisdicional de reenvio.

123. Contudo, trata-se de uma questão diferente da de estabelecer suficientemente o nexo entre as medidas dos Estados-Membros em causa e as disposições pertinentes do direito da União que são, no caso em apreço, as do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Além disso, como salientei no n.º 114 das presentes conclusões, a complexidade da questão de saber se as medidas dos Estados-Membros são incompatíveis com as garantias de independência judicial, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, exige o rigoroso cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

124. A este respeito, acrescento que, à luz dos argumentos apresentados pelo Comissário polaco para os Direitos Humanos sobre a pertinência para os presentes processos do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Unibet [81] (v. n.º 65 das presentes conclusões), esse acórdão não dispensa um órgão jurisdicional nacional de respeitar as regras do Tribunal de Justiça em matéria de admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial. Não considero que os presentes processos correspondam a situações em que é a inexistência de vias de recurso num Estado-Membro que põe em causa a aplicação do direito da União. Os presentes processos são simplesmente situações em que o Tribunal de Justiça não dispõe de informações suficientes para determinar se o direito da União foi violado.

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

78 V. Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, em especial n.os 11 a 13).

79 V., por exemplo, Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, n.os 23 a 26); de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.os 68 a 74); e de 5 de abril de 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, n.os 31 a 36). Observo que, neste último processo, não foi suscitada qualquer exceção de inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

80 V. Acórdãos de 17 de fevereiro de 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, n.os 34 a 42); de 11 de junho de 2015, Fahnenbrock e o. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 e C-578/13, EU:C:2015:383, n.º 30); e de 16 de junho de 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, n.º 28).

81 Acórdão de 13 de março de 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, n.os 62 e 64).

125. Por último, observo que, embora o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE tenha um âmbito de aplicação amplo e extensivo a todos os órgãos jurisdicionais nacionais que «podem» apresentar pedidos de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE (v. n.os 87 a 89 das presentes conclusões), do ponto de vista material e em termos de competência da União, considero que, no contexto da independência judicial, o segundo parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, TUE se limita a ruturas estruturais que comprometam a essência da independência judicial. Em conclusões anteriores expressei a opinião de que essa rutura estrutural ocorre quando afeta um nível inteiro do poder judicial, e cheguei à mesma conclusão no que respeita à Câmara Disciplinar, num contexto em que esta última é a instância prevista pela legislação polaca para decidir de processos que envolvam juízes afetados por medidas de redução da idade de aposentação dos juízes do Supremo Tribunal [82], tendo o Tribunal de Justiça declarado no seu Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18) que as mesmas violavam as garantias de independência judicial previstas no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [83]. O cumprimento do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça exige igualmente explicações suficientes sobre as razões pelas quais a rutura da independência judicial em questão é de caráter estrutural, para efeitos do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, e não uma violação que deve ser apreciada à luz do artigo 47.º da Carta, mas apenas quando os Estados-Membros apliquem o direito da União, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

126. Atendendo às considerações expostas, há que julgar procedente a exceção de inadmissibilidade das questões submetidas nos presentes processos.

VIII. Conclusão

127. Proponho ao Tribunal de Justiça que declare inadmissíveis os pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polónia) no processo C-558/18 e pelo Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia, Polónia) no processo C-623/18.

82 V. Conclusões do advogado-geral E. Tanchev no processo Comissão/Polónia (Independência dos tribunais comuns) (C-192/18, EU:C:2019:529, n.os 114 a 116), bem como nos processos apensos A.K. e o. (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:551, n.os 145 a 152).

83 V. nota 5 das presentes conclusões.