Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

13 de junho de 2017 *

«Reenvio prejudicial — Artigo 143.º TFUE — Dificuldades na balança de pagamentos de um Estado-Membro — Assistência financeira da União Europeia — Memorando de entendimento celebrado entre a União Europeia e o Estado-Membro beneficiário — Política social — Princípio da igualdade de tratamento — Legislação nacional que proíbe o cúmulo de uma pensão de reforma com rendimentos salariais provenientes do exercício de atividades numa instituição pública — Diferença de tratamento entre as pessoas cuja duração do mandato está prevista na Constituição e os magistrados de carreira»

No processo C-258/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia), por decisão de 3 de abril de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 de maio de 2014, no processo

Eugenia Florescu,

Ioan Poiană,

Cosmina Diaconu, na qualidade de herdeira de Mircea Bădilă,

Anca Vidrighin, na qualidade de herdeira de M. Bădilă,

Eugenia Elena Bădilă, na qualidade de herdeira de M. Bădilă,

contra

Casa Județeană de Pensii Sibiu,

Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale,

Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale,

Statul român,

Ministerul Finanțelor Publice,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidentee, R. Silva de Lapuerta, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal e E. Regan, presidentes de secção, A. Rosas, A. Borg Barthet (relator), M. Safjan, D. Šváby e E. Jarašiūnas, juízes,

* Língua do processo: romeno.

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: V. Giacobbo-Peyronnel, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de outubro de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de E. Florescu, de I. Poiană, de C. Diaconu, de A. Vidrighin e de E. Bădilă, na qualidade de herdeiras de M. Bădilă, por D. Târşia, avocat,

— em representação da Casa Județeană de Pensii Sibiu, por D. Aldea e I. Stan, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo romeno, por R. H. Radu, A. Wellman e M. Bejenar, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por K. Georgiadis e S. Papaioannou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo húngaro, M. Z. Fehér, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por J.-P. Keppenne, H. Krämer, I. Rogalski e L. Nicolae, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de dezembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 6.º TUE, 110.º e 267.º TFUE, dos artigos 17.º, 20.º, 21.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), do Memorando de entendimento entre a Comunidade Europeia e a Roménia, celebrado em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009 (a seguir «memorando de entendimento»), dos princípios da segurança jurídica, da efetividade e da equivalência, bem como do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO 2000, L 303, p. 16).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Eugenia Florescu e Ioan Poiană, bem como Cosmina Diaconu, Anca Vidrighin e Eugenia Elena Bădilă, na qualidade de herdeiras de Mircea Bădilă, à Casa Județeană de Pensii Sibiu (Caixa regional de pensões de Sibiu, Roménia), à Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale (Caixa nacional de pensões e outros direitos de segurança social, Roménia), ao Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (Ministério do Trabalho, da Família e da Proteção Social, Roménia), ao Statul român (Estado romeno) e ao Ministerul Finanțelor Publice (Ministério das Finanças Públicas, Roménia), a propósito de direitos à pensão de reforma.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (CE) n.º 332/2002

3 O Regulamento (CE) n.º 332/2002 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2002, que estabelece um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos Estados-Membros (JO 2002, L 53, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 431/2009 do Conselho, de 18 de maio de 2009 (JO 2009, L 128, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 332/2002»), fixa as modalidades aplicáveis ao mecanismo de assistência mútua previsto no artigo 143.º TFUE.

4 O artigo 1.º deste regulamento prevê:

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

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

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

5 Nos termos do artigo 3.º do referido regulamento:

«1. O mecanismo de apoio financeiro a médio prazo pode ser aplicado pelo Conselho, por iniciativa:

a) Da Comissão, atuando nos termos do artigo 119.º do Tratado e em concertação com o Estado-Membro que pretende recorrer a um financiamento comunitário;

b) De um Estado-Membro que tenha dificuldades ou graves ameaças de dificuldades na balança de transações correntes ou na balança de capitais.

2. O Estado-Membro que pretende recorrer ao apoio financeiro a médio prazo avalia as suas necessidades financeiras com a Comissão e apresenta um projeto de programa de ajustamento à Comissão e ao Comité Económico e Financeiro. O Conselho, após análise da situação do Estado-Membro em questão e do programa de ajustamento apresentado por esse Estado-Membro em apoio do seu pedido, decide, em princípio durante a mesma sessão, sobre:

a) A concessão de um empréstimo ou de uma facilidade de financiamento adequada, o seu montante e a sua duração média;

b) As condições de política económica associadas ao apoio financeiro a médio prazo, com vista a restabelecer ou assegurar uma situação sustentável da balança de pagamentos;

c) As modalidades do empréstimo concedido ou da facilidade de financiamento cujo desembolso ou saque é efetuado, em princípio, em parcelas sucessivas, estando a liberação de cada parcela dependente de uma verificação dos resultados obtidos na execução do programa em relação aos objetivos fixados.»

6 O artigo 3.º-A do Regulamento n.º 332/2002 dispõe:

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

Decisões 2009/458/CE e 2009/459/CE

7 Nos termos do artigo 1.º da Decisão 2009/458/CE do Conselho, de 6 de maio de 2009, que concede assistência mútua à Roménia (JO 2009, L 150, p. 6), a União concede assistência mútua à Roménia ao abrigo do artigo 143.º TFUE. Além disso, com a Decisão 2009/459/CE do Conselho, de 6 de maio de 2009, que concede assistência financeira comunitária a médio prazo à Roménia (JO 2009, L 150, p. 8), a União Europeia concede à Roménia um empréstimo a médio prazo no valor máximo de 5 mil milhões de euros.

8 Nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2009/459:

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

2. A Comissão acorda com as autoridades da Roménia, após consulta ao Comité Económico e Financeiro […], as condições em matéria de política económica da assistência financeira, tal como estabelecido no n.º 5 do artigo 3.º Essas condições devem ser estabelecidas num Memorando de Entendimento e devem estar em consonância com os compromissos e as recomendações referidas no n.º 1. […]»

9 Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da Decisão 2009/459:

«O desembolso de cada uma das outras frações é efetuado com base numa execução satisfatória do novo programa económico do Governo da Roménia incluído no programa de convergência da Roménia, no programa nacional de reformas e, em especial, das condições específicas da política económica estabelecidas no Memorando de Entendimento. Estas condições implicam, nomeadamente:

a) Adotar um programa orçamental de médio prazo claramente definido destinado a baixar até 2011 o défice público para um valor não superior ao limite de referência do Tratado de 3% do [Produto Interno Bruto (PIB)];

b) Adotar e executar um orçamento retificativo para 2009 (até ao segundo trimestre de 2009), fixando como objetivo um défice das administrações públicas não superior a 5,1% do PIB, na aceção do [Sistema Europeu de Contas 1995 (SEC 95)];

c) Reduzir a massa salarial do setor público em termos nominais em relação ao nível de 2008, renunciando aos aumentos de salários do setor público (de 5% no total em termos nominais) previstos para 2009 (ou através de novas supressões de empregos de efeito equivalente) e diminuindo o emprego no setor público, inclusive através do preenchimento de apenas um em cada sete postos de trabalho que fiquem vagos;

d) Proceder a cortes suplementares das despesas em bens e serviços e das subvenções às empresas públicas;

e) Melhorar a gestão orçamental através da adoção e execução de um quadro orçamental de médio prazo vinculativo, instituir limites às retificações orçamentais realizadas ao longo de um exercício, incluindo regras orçamentais, e estabelecer um conselho orçamental, ao qual incumbirá realizar uma análise independente e qualificada;

f) Reestruturar o sistema de remuneração do setor público, através da unificação e simplificação das tabelas salariais e da reforma do sistema de bónus;

g) Rever os parâmetros fundamentais do regime de pensões passando a indexar as pensões aos preços no consumidor e não aos salários, ajustar gradualmente a idade da reforma para além do previsto nos planos atuais, sobretudo no que diz respeito às mulheres, e integrar progressivamente no regime de pensões as categorias de funcionários públicos que atualmente não são abrangidas pelo mesmo;

[…]»

Memorando de entendimento

10 Nos termos do ponto 5 do memorando de entendimento, o desembolso de cada uma das frações do apoio financeiro concedido pela União à Roménia é efetuado com base numa execução satisfatória do programa económico do Governo romeno. O ponto 5, alínea a), do memorando de entendimento prevê, além das condições do apoio financeiro, uma «redução da massa salarial do setor público», ao passo que a alínea b) do mesmo ponto indica, no quarto parágrafo, que, «[p]ara melhorar a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, os parâmetros-chave do sistema de pensões serão objeto de reforma».

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

Diretiva 2000/78

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

13 O artigo 2.º, n.os 1 e 2, desta diretiva dispõe:

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

2. Para efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;

b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar numa situação de desvantagem pessoas com uma determinada religião ou convicções, com uma determinada deficiência, pessoas de uma determinada classe etária ou pessoas com uma determinada orientação sexual, comparativamente com outras pessoas, a não ser que:
   i) essa disposição, critério ou prática sejam objetivamente justificados por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários, […]

[…]»

Direito romeno

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

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

16 O artigo 2.º desta lei dispõe que as medidas que institui, que têm caráter excecional, se destinam a reduzir os efeitos da crise económica e a cumprir as obrigações decorrentes do memorando de entendimento e do acordo *stand-by* celebrados entre a Roménia, a Comissão e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

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

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

19 O artigo 18.º da referida lei prevê que os pensionistas, referidos no artigo 17.º da mesma lei, estão obrigados a optar por escrito entre a suspensão do pagamento da pensão durante o exercício da atividade e a cessação da relação laboral, de serviço ou dos efeitos do ato de nomeação, no caso de o nível da pensão líquida auferida ser superior ao nível do rendimento médio bruto nacional. Por último, o artigo 20.º da Lei n.º 329/2009 dispõe que o não cumprimento desta obrigação de optar no prazo previsto constitui uma justa causa de cessação da relação laboral estabelecida com base no contrato individual de trabalho, no ato de nomeação ou na relação de serviço.

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

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 E. Florescu, I. Poiană e M. Bădilă exerciam a profissão de magistrado. Após a sua admissão na magistratura, celebraram, a título individual, contratos de trabalho por tempo indeterminado para exercerem a atividade de professor na Faculdade de Direito de Sibiu, funções a que acederam por concurso. Deste modo exerceram, paralelamente às suas atividades de magistrados, a atividade de ensino universitário.

22 Em 2009, aposentaram-se das suas funções de magistrados, após mais de 30 anos de serviço. Depois desta aposentação, puderam cumular, ao abrigo da Lei n.º 303/2004, as suas pensões de reforma com os rendimentos auferidos com a sua atividade de ensino universitário.

23 Na sequência da adoção da Lei n.º 329/2009, que passou a proibir este cúmulo, E. Florescu, I. Poiană e M. Bădilă optaram por pedir a suspensão do pagamento das suas pensões a partir de 1 de janeiro de 2010. Por conseguinte, a Caixa regional de pensões de Sibiu decidiu, em 28 de dezembro de 2009, suspender o pagamento destas pensões.

24 Resulta do acórdão de 4 de novembro de 2009 da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia), que declarou constitucional a Lei n.º 329/2009 na medida em que os artigos 17.º a 26.º desta lei não diziam respeito às pessoas cujo mandato tem uma duração fixada expressamente pela Constituição, que estão excluídos do âmbito de aplicação da proibição de cumular a pensão de reforma com uma retribuição de origem pública, nomeadamente, os titulares de um mandato legislativo ou executivo e os membros da Curtea de Conturi (Tribunal de Contas, Roménia), da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional), do Consiliul Superior al Magistraturii (Conselho Superior da Magistratura, Roménia) e da Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia).

25 Em 1 de março de 2010, os recorrentes no processo principal interpuseram no Tribunalul Sibiu (Tribunal de Grande Instância de Sibiu, Roménia) um recurso de anulação das decisões de suspensão das pensões que lhes diziam respeito, tomadas em aplicação da Lei n.º 329/2009, pedindo a condenação das recorridas a pagar-lhes a sua pensão de reforma mensal a contar do mês de janeiro de 2010. Alegaram, em apoio dos seus recursos, que os artigos 17.º a 26.º da Lei n.º 329/2009, relativos ao regime do cúmulo das pensões de reforma com os rendimentos de trabalho, são contrários ao direito da União, designadamente às disposições do Tratado UE e da Carta, independentemente do facto de esta lei ter sido adotada para dar cumprimento ao memorando de entendimento.

26 Foi negado provimento a este recurso por uma sentença de 3 de maio de 2012. Por acórdão de 9 de novembro de 2012, foi negado provimento ao recurso interposto desta sentença na Curtea de Apel Alba Iulia Secția pentru conflicte de muncăşi asigurări sociale (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Secção de Contencioso Laboral e da Segurança Social, Roménia).

27 Consequentemente, E. Florescu, I. Poiană e M. Bădilă interpuseram recurso no órgão jurisdicional de reenvio, pedindo a revisão desse acórdão, a sua revogação integral e nova decisão do seu pedido. Na sequência da morte de M. Bădilă, as suas herdeiras, nomeadamente C. Diaconu, A. Vidrighin e E. E. Bădilă, intervieram no processo principal. Em apoio deste recurso de revista, os recorrentes no processo principal pediram ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse ao Tribunal de Justiça um conjunto de questões prejudiciais.

28 Nestas condições, a Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [O memorando de entendimento] pode ser considerado um ato, uma decisão, uma comunicação, etc., com valor jurídico na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos de 3 de fevereiro de 1976, Manghera e o., C-59/75, EU:C:1976:14, e de 20 de março de 1997, França/Comissão, C-57/95, EU:C:1997:164) e submetido à interpretação do Tribunal de Justiça […]?

2) Em caso afirmativo, deve o [memorando de entendimento] ser interpretado no sentido de que, com o fim de reduzir os efeitos da crise económica mediante a redução das despesas com o pessoal, a Comissão […] pode legitimamente impor a adoção de uma lei nacional mediante a qual é revogado o direito de uma pessoa a receber uma pensão contributiva adquirida ao longo de mais de 30 anos, que foi legalmente atribuída e recebida antes da entrada em vigor dessa lei, com o fundamento de que essa pessoa aufere um salário por uma atividade, desenvolvida com base num contrato de trabalho, diferente da atividade da qual se reformou?

3) Deve o [memorando de entendimento] ser interpretado no sentido de que, com o fim de reduzir os efeitos da crise económica mediante a redução das despesas com o pessoal, a Comissão […] pode legitimamente impor a adoção de uma lei nacional que revoga na íntegra e *sine die* o direito de uma pessoa a receber uma pensão contributiva adquirida ao longo de mais de 30 anos, a qual foi legalmente atribuída e recebida antes da entrada em vigor dessa lei, com o fundamento de que essa pessoa aufere um salário por uma atividade, desenvolvida com base num contrato de trabalho, diferente daquela em razão da qual é pensionista?

4) Deve o [memorando de entendimento] *in integrum*, e em particular o seu ponto 5, alínea d), relativo à reorganização e ao melhoramento da eficiência da [A]dministração [P]ública, ser interpretado no sentido de que, com o fim de reduzir [os efeitos da] crise económica, a Comissão […] pode legitimamente impor a adoção de uma lei nacional que proíbe que os funcionários das instituições públicas acumulem uma pensão com um salário?

5) Podem os artigos 17.º, 20.º, 21.º e 47.º da [Carta], o artigo [6.º TUE], o artigo 110.º [TFUE], o princípio da segurança jurídica estabelecido pelo direito [da União] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça […] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição como a do artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 554/2004, que, na hipótese de violação do princípio do primado do direito da União […], apenas prevê a possibilidade de rever as decisões jurisdicionais nacionais proferidas no âmbito do contencioso administrativo, e não admite a possibilidade de rever as decisões jurisdicionais nacionais proferidas noutros âmbitos (matéria civil, penal, comercial) na hipótese de essas decisões violarem o referido princípio do primado do direito da União […]?

6) Opõe-se o artigo 6.º [TUE] a uma legislação de um Estado-Membro que faz depender o pagamento da pensão dos magistrados de carreira, estabelecida com base em contribuições efetuadas ao longo de mais de 30 anos de serviço na magistratura, da cessação do seu contrato de trabalho no âmbito do ensino universitário do direito?

7) Opõem-se o artigo 6.º TUE, o artigo 17.º, n.º 1, da [Carta] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça […] a uma legislação que expropria o titular de uma pensão do seu direito de a receber não obstante ter sido estabelecida com base em contribuições efetuadas ao longo de mais de 30 anos, quando, relativamente à atividade universitária, os magistrados pagaram separadamente e continuam a pagar contribuições para a pensão?

8) Opõem-se o artigo 6.º TUE[…] assim como o artigo 2.º, n.º 2, [alínea b), da Diretiva 2000/78] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça […] a um acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional de um Estado-Membro, em sede de fiscalização da constitucionalidade da lei, que determina que

apenas têm direito ao cúmulo de uma pensão com um salário as pessoas nomeadas para um mandato, o que exclui os magistrados de carreira, aos quais é proibido auferir a sua pensão estabelecida com base em contribuições efetuadas ao longo de mais de 30 anos devido ao facto de manterem uma atividade de ensino universitário do direito?

9) Opõem-se o artigo 6.º TUE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça […] a uma legislação que faz depender *sine die* o pagamento da pensão dos magistrados, estabelecida com base numa contribuição de [mais] de 30 anos, da cessação da atividade universitária?

10) Opõem-se o artigo 6.º TUE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça […] a uma legislação que infringe o justo equilíbrio que deve ser salvaguardado entre a proteção da propriedade das pessoas e as exigências de interesse geral, obrigando apenas uma determinada categoria de pessoas a sofrer a perda da sua pensão devido ao facto de exercerem uma atividade universitária?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

29 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o memorando de entendimento cuja interpretação se requer deve ser considerado um ato adotado por uma instituição da União, na aceção do artigo 267.º TFUE, que possa ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça.

30 Segundo jurisprudência constante, o artigo 267.º TFUE atribui ao Tribunal de Justiça competência para decidir, a título prejudicial, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições da União, sem qualquer exceção (acórdãos de 13 de dezembro de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, n.º 8, e de 11 de maio de 2006, Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:312, n.º 36).

31 No caso vertente, há que salientar que o memorando de entendimento foi celebrado entre a Comunidade Europeia, representada pela Comissão, e a Roménia. Este memorando encontra a sua base jurídica no artigo 143.º TFUE, que atribui competência à União para conceder assistência mútua a um Estado-Membro cuja moeda não seja o euro e que se encontre em dificuldades, ou sob grave ameaça de dificuldades, relativamente à sua balança de pagamentos. Nos termos deste artigo, a Comissão recomenda ao Conselho a atribuição dessa assistência mútua e as metodologias adequadas a este respeito. Incumbe ao Conselho conceder essa assistência mútua e fixar as condições e modalidades dessa assistência por meio de diretivas ou decisões.

32 O Regulamento n.º 332/2002 fixa as modalidades aplicáveis ao mecanismo de assistência mútua previsto no referido artigo 143.º TFUE. O artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento dispõe que a Comissão está habilitada a contrair, em nome da União, em aplicação de uma decisão tomada pelo Conselho nos termos do artigo 3.º do mesmo regulamento e após consulta do Comité Económico e Financeiro, empréstimos nos mercados de capitais ou junto de instituições financeiras.

33 O artigo 3.º-A, primeiro período, do Regulamento n.º 332/2002 prevê que a Comissão e o Estado-Membro em questão celebram um memorando de entendimento que especifica as condições fixadas pelo Conselho em aplicação do seu artigo 3.º O memorando de entendimento celebrado entre a União e a Roménia, cuja interpretação é requerida pelo órgão jurisdicional de reenvio em causa, foi adotado segundo este procedimento, tendo o Conselho adotado sucessivamente duas decisões, a saber, a Decisão 2009/458, que concede assistência mútua à Roménia nos termos do artigo 143.º TFUE, e a Decisão 2009/459, que concede a este Estado-Membro um empréstimo a médio prazo no valor

máximo de 5 mil milhões de euros, e cujo artigo 2.º, n.º 2, prevê que as condições em matéria de política económica que acompanham a assistência financeira concedida pela União são fixadas num memorando de entendimento.

34 Por conseguinte, como salientou o advogado-geral no n.º 52 das suas conclusões, o memorando de entendimento é a concretização de um compromisso entre a União e um Estado-Membro sobre um programa económico, negociado por estas partes, pelo qual esse Estado-Membro se compromete a respeitar objetivos económicos previamente definidos para poder beneficiar, sob reserva do respeito desse compromisso, da assistência financeira da União.

35 Enquanto ato que encontra a sua base jurídica nas disposições do direito da União mencionadas nos n.ºs 31 a 33 do presente acórdão e concluído, designadamente, pela União, representada pela Comissão, o memorando de entendimento constitui um ato adotado por uma instituição da União, na aceção do artigo 267.º, alínea b), TFUE.

36 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o memorando de entendimento deve ser considerado um ato adotado por uma instituição da União, na aceção do artigo 267.º TFUE, que pode ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça.

Quanto à segunda a quarta questões

37 Com a segunda a quarta questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o memorando de entendimento deve ser interpretado no sentido de que impõe a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição de cumular a pensão líquida de reforma com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

38 A este respeito, como foi salientado no âmbito da resposta à primeira questão, o memorando de entendimento é a concretização de um compromisso entre a União e um Estado-Membro sobre um programa económico, que permite a este último beneficiar de um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos Estados-Membros, previsto no artigo 143.º TFUE e especificado pelo Regulamento n.º 332/2002. O referido memorando contém diversas condições de política económica a que está sujeita a concessão do apoio financeiro e que foram negociadas por comum acordo entre a Comissão e as autoridades romenas, em conformidade com as disposições da Decisão 2009/459.

39 O ponto 5, primeiro parágrafo, do memorando de entendimento indica, a este respeito, que o desembolso de cada uma das frações é efetuado sob reserva da execução satisfatória do programa económico do Governo romeno. Em relação a cada fração, foram fixados critérios específicos de política económica, de natureza orçamental ou qualitativa, que se encontram detalhados no anexo I do referido memorando, e que a Roménia deve satisfazer no âmbito dos objetivos deste programa, a saber, a consolidação orçamental, a governação orçamental, a política monetária e a regulamentação do setor financeiro, bem como, por último, a reforma estrutural. Dentro dos limites dos critérios acima mencionados, cabe às autoridades romenas executar as soluções económicas concretas que lhes permitirão alcançar estes objetivos e respeitar o calendário acordado com as instituições da União.

40 Além disso, refere-se, no ponto 5, alínea b), quarto parágrafo, do memorando de entendimento, que o sistema de pensões deverá ser reformado, designadamente através de medidas como o aumento da idade para a reforma ou a indexação do montante dessas pensões do setor público aos preços no consumidor.

41 Assim sendo, o memorando de entendimento, apesar de ter caráter obrigatório, não contém nenhuma disposição específica que imponha a adoção da legislação nacional em causa no processo principal.

42 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda a quarta questões que o memorando de entendimento deve ser interpretado no sentido de que não impõe a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição de cumular a pensão líquida de reforma no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado.

Quanto à sexta, sétima, nona e décima questões

43 Com a sexta, sétima, nona e décima questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º TUE e o artigo 17.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição de cumular a pensão líquida de reforma no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor ultrapassar um determinado limite.

44 Há que recordar que o âmbito de aplicação da Carta, no que respeita à ação dos Estados-Membros, está definido no artigo 51.º, n.º 1, da mesma, nos termos do qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União (acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 17).

45 No caso em apreço, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, a Lei n.º 329/2009, relativa à «reorganização de algumas autoridades e instituições públicas, à racionalização da despesa pública, ao apoio às empresas e à observância dos acordos-quadro celebrados com a [Comissão] e o [FMI]», foi adotada para que a Roménia pudesse agir em conformidade com os compromissos que assumiu perante a União e que figuram no memorando de entendimento. Nos termos do artigo 2.º desta lei, a finalidade das medidas que institui é «o cumprimento das obrigações decorrentes do [memorando de entendimento] entre a Comunidade Europeia e a Roménia».

46 Entre as condições fixadas no memorando de entendimento, das quais depende a atribuição de assistência financeira, figuram, no seu ponto 5, alínea a), a redução da massa salarial do setor público e, na alínea b), quarto parágrafo, do mesmo ponto, com a finalidade de melhorar a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, a reforma dos parâmetros-chave do sistema de pensões.

47 Por conseguinte, importa observar que a medida de proibição do cúmulo em causa no processo principal, que prossegue simultaneamente os dois objetivos mencionados no número precedente, destina-se a executar os compromissos assumidos pela Roménia no memorando do acordo, que é abrangido pelo direito da União.

48 É certo que o memorando de entendimento confere margem de manobra à Roménia para decidir as medidas que melhor asseguram o respeito dos referidos compromissos. Contudo, por um lado, quando um Estado-Membro adota medidas no âmbito do poder de apreciação que lhe é conferido por um ato do direito da União, deve considerar-se que aplica este direito, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido, acórdão de 21 de dezembro de 2011, N. S. e o., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.ºs 65 a 68). Por outro lado, os objetivos fixados no artigo 3.º, n.º 5, da Decisão 2009/459, bem como os que foram fixados no memorando de entendimento, são suficientemente detalhados e precisos para poder considerar que a proibição do cúmulo decorrente da Lei n.º 329/2009 se destina a executar este memorando e esta decisão, e, assim, o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Por conseguinte, esta última é aplicável ao litígio no processo principal.

49 Nestas condições, há que analisar se o artigo 17.º da Carta, em especial o seu n.º 1, se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal. Para determinar o alcance do direito fundamental ao respeito da propriedade, há que ter em conta, atendendo ao artigo 52.º, n.º 3, da Carta, o artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, que consagra esse direito (v., neste sentido, acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 356).

50 A este respeito, quando uma legislação prevê o pagamento automático de uma prestação social, gera um interesse patrimonial que, em relação às pessoas que cumprem os respetivos requisitos, está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à referida Convenção (v. TEDH, 7 de julho de 2011, Stummer c. Áustria, CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, § 82). Os direitos decorrentes do pagamento de cotizações a um regime de segurança social constituem, assim, direitos patrimoniais para efeitos deste artigo (v. TEDH, 12 de outubro de 2004, Kjartan Ásmundsson c. Islândia, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, § 39). Contudo, o direito de propriedade consagrado pelo referido artigo não pode ser interpretado no sentido de que confere o direito a uma pensão de determinado montante (v. TEDH, 12 de outubro de 2004, Kjartan Ásmundsson c. Islândia, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, § 39).

51 No que diz respeito ao artigo 17.º da Carta, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o direito de propriedade consagrado nesta disposição não é uma prerrogativa absoluta e que o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União (v., neste sentido, acórdãos de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 69 e jurisprudência aí referida).

52 No processo principal, a medida nacional em causa não constitui, na verdade, uma privação pura e simples do direito à pensão das pessoas que se encontram na situação dos recorrentes no processo principal na medida em que as mesmas podem continuar a receber a sua pensão de reforma se renunciarem ao exercício em paralelo de uma atividade profissional remunerada numa instituição pública. Todavia, tal medida restringe a utilização e a fruição do direito à pensão das pessoas em causa, uma vez que implica uma suspensão do pagamento da sua pensão quando tenham optado por continuar a exercer essa atividade.

53 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades por ela reconhecidos deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições ao exercício desses direitos e dessas liberdades se forem necessárias e corresponderem, efetivamente, a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

54 Por conseguinte, há que determinar se a restrição do direito de propriedade que decorre da proibição, enunciada pela Lei n.º 329/2009, de cumular a pensão líquida no setor público com os rendimentos provenientes de uma atividade exercida numa instituição pública respeita o conteúdo essencial do direito de propriedade, se responde a um objetivo de interesse geral e se é necessária para esse fim.

55 A este respeito, importa observar, em primeiro lugar, que, como resulta da letra do artigo 2.º da Lei n.º 329/2009, esta tem natureza excecional e temporária. Além disso, não põe em causa o próprio princípio do direito à pensão, mas restringe o seu exercício em circunstâncias bem definidas e delimitadas, a saber, quando a pensão é cumulada com uma atividade exercida em instituições públicas e quando o montante desta pensão ultrapassa um determinado limite. Assim, a Lei n.º 329/2009 respeita o conteúdo essencial do direito de propriedade de que gozam os recorrentes no processo principal em relação às pensões em causa, como salientou o advogado-geral no n.º 83 das suas conclusões.

56 Em seguida, importa salientar que a Lei n.º 329/2009 se destina a racionalizar as despesas públicas num contexto excecional de crise global nos planos financeiro e económico (v., neste sentido, TEDH, 20 de março de 2012, Ionel Panlife c. Roménia, CE:ECHR:2012:0320DEC001390211, § 21). No que diz respeito, em especial, à legislação nacional que está em causa no processo principal, esta prossegue simultaneamente o objetivo da redução das despesas salariais do setor público e o da reforma do sistema de pensões, fixados pela Decisão 2009/459 e pelo memorando de entendimento com a finalidade de reduzir as dificuldades na balança de pagamentos que levaram a Roménia a pedir e obter assistência financeira da União. Tais objetivos constituem objetivos de interesse geral.

57 Quanto à capacidade e à necessidade da legislação em causa no processo principal, recorde-se que, atendendo ao contexto económico particular, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação quando adotam decisões em matéria económica e que estão em melhor posição para definir as medidas suscetíveis de realizar o objetivo prosseguido.

58 Além disso, a Lei n.º 329/2009 não faz recair sobre as pessoas afetadas pela proibição de cumular uma pensão de reforma com os rendimentos provenientes de uma atividade exercida numa instituição pública um encargo desproporcionado e excessivo, dado que, por um lado, apenas devem optar entre o pagamento da sua pensão de reforma e o pagamento daqueles rendimentos se o valor da sua pensão for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado e que, por outro, podem em qualquer altura decidir pôr termo à sua relação laboral e receber, de novo, a sua pensão de reforma, como salientou o advogado-geral no n.º 86 das suas conclusões.

59 Por conseguinte, a legislação nacional em causa no processo principal é suscetível de realizar o objetivo de interesse geral prosseguido e é necessária para alcançar esse objetivo.

60 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à sexta, sétima, nona e décima questões que o artigo 6.º TUE e o artigo 17.º, n.º 1, da Carta devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição de cumular a pensão líquida de reforma no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor ultrapassar um determinado limite.

Quanto à oitava questão

61 Com a oitava questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição se opõe à interpretação de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual a proibição, nela prevista, de cumular a pensão líquida de reforma com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o valor desta pensão for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado, é aplicável aos magistrados de carreira, mas não às pessoas investidas de um mandato previsto pela Constituição nacional.

62 Cumpre salientar que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se pronunciar sobre uma questão semelhante no processo que deu origem ao acórdão de 21 de maio de 2015, SCMD (C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336), que tinha por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 2, e do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 no contexto das mesmas disposições da Lei n.º 329/2009.

63 No n.º 29 desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, o princípio da igualdade de tratamento consagrado por esta diretiva visa lutar contra todas as formas de discriminação com base nalgum dos motivos enumerados exaustivamente no seu artigo 1.º, a referida diretiva não tem por objeto as discriminações com base na categoria profissional ou no local de trabalho.

64 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio não cita nenhum dos motivos enumerados no referido artigo 1.º e limita-se, nas suas questões, a demonstrar uma diferença de tratamento entre os magistrados de carreira e as pessoas investidas de um mandato previsto pela Constituição romena.

65 Por conseguinte, uma situação como a que está em causa no processo principal não se inclui no quadro geral estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78 para o combate a certas discriminações (v. acórdão de 21 de maio de 2015, SCMD, C-262/14, não publicado, EU:C:2015:336, n.º 31).

66 Em face do exposto, há que responder à oitava questão que o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição não se aplica à interpretação de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual a proibição, nela prevista, de cumular a pensão líquida de reforma com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o valor desta pensão for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado, se aplica aos magistrados de carreira, mas não às pessoas investidas de um mandato previsto pela Constituição nacional.

Quanto à quinta questão

67 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União, designadamente os princípios da equivalência e da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que apenas as decisões jurisdicionais proferidas no âmbito do contencioso administrativo e transitadas em julgado podem ser revistas em caso de violação do princípio do primado do direito da União.

68 Atendendo às respostas dadas às outras questões, não há que responder a esta questão.

Quanto às despesas

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

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

1) **O Memorando de entendimento entre a Comunidade Europeia e a Roménia, celebrado em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009, deve ser considerado um ato adotado por uma instituição da União Europeia, na aceção do artigo 267.º TFUE, que pode ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça da União Europeia.**

2) **O Memorando de entendimento entre a Comunidade Europeia e a Roménia, celebrado em Bucareste e em Bruxelas, em 23 de junho de 2009, deve ser interpretado no sentido de que não impõe a adoção de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição de cumular a pensão líquida de reforma no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado.**

3) **O artigo 6.º TUE e o artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a proibição de cumular a pensão líquida de reforma no setor público com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o seu valor ultrapassar um determinado limite.**

4) **O artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, deve ser interpretado no sentido de que esta disposição não se aplica à interpretação de uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual a proibição, nela prevista, de cumular a pensão líquida de reforma com os rendimentos provenientes de atividades exercidas em instituições públicas, se o valor desta pensão for superior ao valor do salário médio bruto nacional que serviu de base à elaboração do orçamento da segurança social do Estado, se aplica aos magistrados de carreira, mas não às pessoas investidas de um mandato previsto pela Constituição nacional.**

Assinaturas