

Processo C-390/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

27 de junho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal, Polónia)

Data da decisão de reenvio:

13 de junho de 2023

Recorrente:

Rzecznik Finansowy

Outra parte no processo:

Bank AG S.A.

Objeto do processo principal

Processo de injunção com base numa livrança – Recurso extraordinário interposto contra uma injunção de pagamento – Violação do Estado de direito, do princípio da sujeição ao direito internacional e do princípio da proteção dos consumidores pela não apreciação oficiosa do caráter abusivo de cláusulas contratuais constantes de um contrato de crédito e pela não apreciação da questão de saber se o contrato de crédito é válido após a eliminação das cláusulas abusivas

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta dos Direitos Fundamentais») – Participação de jurados numa decisão de um tribunal de última instância [o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal)] relativa a uma via de recurso extraordinária (recurso extraordinário).

Questão prejudicial

Opõe-se o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado da União Europeia, em conjugação com o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a uma disposição de direito nacional que prevê que um tribunal de última instância [o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal)], ao apreciar uma via de recurso extraordinária (um recurso extraordinário) exercida contra uma decisão transitada em julgado de um órgão jurisdicional comum, decida numa formação da qual faz parte uma pessoa [um jurado do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal)] que:

1. não é um juiz do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal);
2. foi nomeada para exercer as suas funções:
 - a) diretamente pelo poder legislativo, por maioria simples;
 - b) com base em critérios de seleção gerais e não verificáveis;
 - c) ao abrigo de um processo que não está sujeito a fiscalização jurisdicional dessa nomeação;
 - d) para um mandato com a duração de 4 anos;
3. e que pode ser destituída pelo poder legislativo, que também não está sujeito a fiscalização jurisdicional[?]

Disposições de direito da União invocadas

Tratado da União Europeia: artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo;

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigo 47.º, segundo parágrafo;

Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29).

Disposições de direito nacional invocadas

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Constituição da República da Polónia): artigos 178.º, 179.º, 180.º, 182.º e 183.º;

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Lei de 8 de dezembro de 2017, relativa ao Supremo Tribunal): artigo 1.º, artigos 59.º a 62.º, artigo 64.º, § 1 e § 2, artigo 65.º, artigo 67.º, § 1, artigo 71.º, artigo 77.º, § 1, artigo 89.º, artigo 91.º, § 1, e artigo 94.º, § 1;

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Lei de 27 de julho de 2001, relativa à Organização dos Tribunais Comuns): artigo 166.º;

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Resolução do Senado da República da Polónia de 23 de novembro de 1990 – Regulamento do Senado): artigo 92.º, n.º 2a, artigo 96c.º, n.º 1, e artigo 96f.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 2 de agosto de 2005, os recorridos puseram à disposição do antecessor jurídico do recorrente uma livrança em branco com uma cláusula «sem protesto» que servia de garantia dos créditos do banco resultantes de um contrato de mútuo hipotecário de 2 de agosto de 2005. Em caso de incumprimento pelos recorridos das cláusulas do contrato de mútuo, o recorrente tinha o direito de preencher a livrança com o montante correspondente aos direitos do recorrente, acrescido de juros, e de acrescentar à livrança uma data de pagamento ao seu critério. O recorrente era obrigado a informar os emitentes do preenchimento da livrança por carta registada enviada pelo menos sete dias antes do prazo de pagamento, e o aviso, enviado para o último endereço conhecido do recorrente, devia servir de notificação efetiva da carta com informação relativa ao preenchimento da livrança. A livrança era transmissível por endosso com uma cláusula «sem vinculação». Em 20 de novembro de 2018, o recorrente preencheu a livrança em branco que estava na sua posse, com o montante de 24 844,96 CHF, indicando a data de pagamento de 4 de dezembro de 2018. Por cartas de 20 de novembro de 2018, o recorrente pediu aos recorridos que resgatassem a livrança com a data de pagamento de 4 de dezembro de 2018. A. K. recebeu o pedido de resgate da livrança em 27 de novembro de 2018 e a correspondência endereçada a M.S. foi devolvida ao recorrente, visto que o recorrido não a recebeu.
- 2 Com a injunção de pagamento de 30 de abril de 2019, emitida no âmbito de um processo de injunção com base numa livrança resultante de uma ação judicial intentada em 11 de fevereiro de 2019 pelo Bank AG (sociedade anónima), Sucursal da Polónia, o Sąd Okręgowy w Legnica (Tribunal Regional de Legnica) condenou os recorridos M.S. e A.K. a pagar solidariamente ao recorrente o montante de 24 844,96 CHF, acrescido dos juros legais de mora a contar de 5 de dezembro de 2018 até ao dia do pagamento, e o montante de 4 800 PLN a título de reembolso das custas do processo, no prazo de duas semanas a contar da notificação da injunção de pagamento.
- 3 O Sąd Okręgowy (Tribunal Regional) sustentou que, no momento da adoção da injunção de pagamento, o tribunal não tinha examinado se a livrança tinha sido preenchida conforme o conteúdo da declaração de livrança. Uma alegação de inconformidade do conteúdo de uma livrança preenchida com o conteúdo de um acordo sobre uma livrança e a habilitação que confere ao destinatário da livrança

em branco a possibilidade de preencher essa livrança só é apreciada na segunda fase do processo de injunção de pagamento, na sequência de uma eventual alegação deduzida pelo devedor da livrança, a quem também incumbe a obrigação de provar tal circunstância.

- 4 Nesta base, o Sąd Okręgowy (Tribunal Regional) considerou que o processo reunia os requisitos para a emissão de uma injunção de pagamento no âmbito do processo de injunção.
- 5 No decurso do processo de injunção, os recorridos não deduziram oposição à injunção de pagamento, pelo que esta transitou em julgado em 1 de junho de 2019.
- 6 O Rzecznik Finansowy (Provedor Financeiro) interpôs recurso extraordinário desta decisão. Por um lado, alegou que esta decisão violava os princípios e as liberdades e direitos do Homem e do cidadão consagrados na Constituição, que têm uma importante incidência no desfecho do processo, incluindo a obrigação das autoridades estatais de agirem nos termos e nos limites da lei, incumpria a obrigação de ter em consideração na interpretação do direito nacional o direito da União, em especial a Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29) e violava o princípio da proteção dos consumidores enquanto parte mais fraca das relações de direito civil com um profissional, entendida como uma obrigação do Estado, prevista no artigo 76.º da Constituição.
- 7 Por outro lado, o Provedor Financeiro acusou essa decisão de violar manifestamente as disposições do direito material substantivo ao recusar, no processo em apreço, aplicar as disposições conjugadas do artigo 385^{1.º}, § 1, do kodeks cywilny (Código Civil; a seguir «k.c.») e do artigo 385^{1.º}, § 3, do k.c. e, por conseguinte, de não ter examinado oficiosamente o caráter abusivo das cláusulas constantes do contrato de crédito, o que levou, em última instância, a recusar conceder proteção a consumidores elegíveis, e ao não aplicar o artigo 58.º, § 1, do k.c., o que se traduziu na falta de apreciação da validade do contrato de crédito se as cláusulas abusivas fossem suprimidas.
- 8 Com base no acima exposto, o Provedor pediu que a decisão impugnada fosse anulada na íntegra e que o processo fosse remetido ao Sąd Okręgowy w Legnicy (Tribunal Regional de Legnica) para reapreciação. Na sua resposta ao recurso extraordinário, o recorrente pediu que fosse negado provimento ao recurso extraordinário.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 O processo no Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) decorre na sequência da interposição de um recurso extraordinário, ou seja, de uma via de recurso extraordinária de decisões judiciais transitadas em julgado. A instituição do recurso extraordinário visa eliminar da circulação jurídica as decisões judiciais transitadas em julgado com vícios específicos qualificados. Estes vícios devem ter

uma importância fundamental à luz do princípio do Estado de direito democrático que concretiza os princípios de justiça social.

- 10 Por despacho de 17 de novembro de 2021, I NSNc 260/21, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) submeteu ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais relativas à questão da admissibilidade de revogar decisões transitadas em julgado mediante utilização de um recurso extraordinário a fim de garantir a efetividade do direito da União (processo C-720/21). No entanto, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) considera necessária maior clarificação para saber se, à luz das exigências do Tratado, o mecanismo de revogação de decisões transitadas em julgado num Estado-Membro pode ser concebido de modo a que, num órgão jurisdicional de última instância que aprecia esse tipo de processos, se encontrem pessoas que não são juízes profissionais (nem sequer advogados) cuja forma de nomeação se afasta da da nomeação dos juízes, e que não têm todas as garantias de independência previstas para os juízes.
- 11 A resolução da dúvida aqui suscitada terá influência direta na formação do órgão jurisdicional que aprecia o presente processo. Uma resposta afirmativa implicaria que se ignorassem as disposições que definem a formação em que o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) aprecia os recursos extraordinários, de modo a garantir que só fazem parte dessa formação juízes profissionais.
- 12 A necessidade de esclarecer as dúvidas que surgiram decorre da posição constitucional do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal). O Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) é um órgão jurisdicional referido no artigo 267.º TUE, ou seja, um órgão jurisdicional cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial nos termos do direito interno. Nos termos do artigo 183.º, n.º 1, da Constituição da República da Polónia, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) tem por principal missão fiscalizar a atividade jurisdicional dos tribunais comuns e dos tribunais militares. A este respeito, a atividade «típica» do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) consiste na apreciação de vias de recurso e na adoção de resoluções que resolvem questões de direito. Ao invés, a apreciação de recursos extraordinários é um tipo específico de atividade do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) que se prende simultaneamente com a administração da justiça.
- 13 A questão da inclusão de jurados, isto é, de representantes não profissionais da sociedade, em formações que decidem em processos relativos a recursos extraordinários suscita dúvidas no contexto do âmbito dos atos processuais que o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) pratica no quadro deste tipo de processos. Não há dúvidas de que tal atividade exige não só uma formação jurídica, mas também consideráveis conhecimentos de ciência jurídica. Ora, os jurados não só não se distinguem necessariamente por um nível notável de conhecimentos jurídicos, como nem sequer têm de ser juristas ou ter quaisquer habilitações ao nível do ensino superior. A resolução adotada afigura-se, *prima facie*, não só irracional, como até sistematicamente incoerente. Isto porque introduz a participação de um elemento social (não profissional) onde já não há um processo

de instrução nem se procede à apreciação de provas, mas apenas se aprecia a correção da aplicação de disposições do direito material e processual, realizando uma apreciação concreta da constitucionalidade de uma decisão jurisdicional. A ineficácia ou a inadequação de resoluções jurídicas não dá origem, por si só, a uma violação das disposições do Tratado, mas suscita dúvidas a estrutura da instituição de jurado do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) no contexto das características que um órgão jurisdicional deve ter na aceção do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais.

- 14 Como o Tribunal de Justiça já declarou várias vezes na sua jurisprudência, para que um tal órgão jurisdicional possa assegurar a tutela jurisdicional efetiva exigida pelas disposições indicadas, a preservação da sua independência é fundamental. A esse respeito, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) invoca os seguintes Acórdãos: de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Sąd Najwyższy [Supremo Tribunal]) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.ºs 109 e 111); de 6 de outubro de 2021, W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego [Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal – Nomeação]) (C-487/19, EU:C:2021:798, n.º 110); de 19 de novembro de 2019, A.K. e o. (Independência da Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [Secção Disciplinar do Supremo Tribunal]) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.ºs 127 a 129).
- 15 O caráter não profissional dos jurados do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) não se opõe a que a independência dessas pessoas seja igualmente examinada. Com efeito, é essencial que a entidade em causa seja dotada de funções jurisdicionais, que os juízes não profissionais sem dúvida possuem, para serem qualificados de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE [v. Acórdão de 16 de julho de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto dos juízes de paz italianos), C-658/18, EU:C:2020:572, n.º 76].
- 16 O Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) teve dúvidas quanto ao facto de os jurados do Sąd Najwyższy (a seguir «jurados do SN») cumprirem os critérios *supra* e, por conseguinte, quanto à possibilidade de qualificar um órgão em que estes intervêm de «órgão jurisdicional» na aceção do Tratado. Estas dúvidas resultam de uma combinação de algumas circunstâncias apreciadas em conjunto que serão descritas a seguir.
- 17 Em primeiro lugar, o processo de seleção de jurados do SN difere consideravelmente dos procedimentos aplicados aos juízes profissionais. Os juízes são nomeados por tempo indeterminado pelo Presidente da República da Polónia, mediante proposta prévia do Krajowa Rada Sądownictwa (Conselho Nacional da Magistratura; a seguir «KRS»). Em contrapartida, os jurados do SN são nomeados diretamente por um órgão do poder legislativo, ou seja, o Senat (Câmara Alta do Parlamento polaco, a seguir «Senado»). No contexto do processo de seleção de juízes, no seu Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o. [Nomeação de juízes do

Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) – Recurso], C-824/18 (EU:C:2021:148, n.º 43 e n.ºs 131 a 137), o Tribunal de Justiça considerou que o facto de os juízes apresentados para nomeação ao Presidente da República da Polónia serem escolhidos pelo KRS, composto por juízes eleitos não pela comunidade judicial, mas pelo Sejm [Câmara Baixa do Parlamento Polaco], o segundo órgão do poder legislativo na Polónia, é suscetível de não conferir garantias suficientes de independência, uma vez que cria um risco de sujeição dos membros do KRS às forças políticas representadas no Sejm. Estas considerações aplicam-se de forma muito mais significativa ao processo de seleção dos jurados do SN, e as dúvidas a este respeito *a minori ad maius* parecem ainda mais sérias. O Senado faz a sua escolha com total autonomia, o que significa que a sua escolha não é precedida de qualquer processo separado perante outro órgão constitucional do poder público. Os juízes não participam (indireta ou diretamente) neste processo em nenhuma fase do procedimento. A escolha é feita diretamente pelos políticos.

- 18 Em segundo lugar, a escolha dos jurados pelo Senado não está sujeita a qualquer fiscalização por parte do poder judicial. Este facto é importante, visto que no seu Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o. [Nomeação dos juízes do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) – Recurso], C-824/18 (EU:C:2021:148, n.º 156), o Tribunal de Justiça considerou que embora a eventual impossibilidade de interpor um recurso judicial no contexto de um processo de nomeação para lugares de juiz de um tribunal supremo nacional possa, em certos casos, não ser problemática à luz das exigências decorrentes do direito da União, em particular do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, a situação pode ser diferente perante disposições que eliminam totalmente a efetividade dos recursos judiciais deste tipo até então existentes. A introdução da instituição dos jurados do SN (na Lei de 2017 relativa ao Supremo Tribunal), escolhidos diretamente pelo poder legislativo, sem a possibilidade de efetuar a fiscalização jurisdicional dessa nomeação, constitui um retrocesso em relação à situação anterior, em que essa fiscalização estava prevista para todos os membros de formações de julgamento (ou seja, juízes profissionais).
- 19 Em terceiro lugar, ao escolher os jurados do SN, o Senado guia-se exclusivamente por critérios de seleção que só ele conhece, o que também leva a concluir que a escolha a este respeito é totalmente discricionária. Os critérios legislativos são muito gerais e discricionários. Os requisitos fixados no artigo 60.º da Lei relativa ao Supremo Tribunal que o candidato ao cargo de jurado do SN deve preencher constituem apenas um mínimo absoluto exigido aos candidatos a esse cargo. A maioria dos cidadãos da República da Polónia cumpre este requisito. No entanto, não existe qualquer disposição que esclareça estes requisitos formais gerais. De igual modo, especificando o processo de seleção dos jurados do SN, o regulamento interno do Senado é omissivo a este respeito. A resolução do Senado sobre a seleção dos jurados do SN não tem de ser fundamentada. Tudo isto faz com que a escolha dos jurados do SN seja uma habilitação totalmente discricionária, baseada na vontade da maioria política.

- 20 Em quarto lugar, suscitam dúvidas adicionais quanto à independência dos jurados do SN também o seu mandato e a possibilidade da sua reeleição. O mandato dos jurados do SN tem uma duração de quatro anos. Não existe regulamentação normativa que proíba a recandidatura ou introduza uma limitação no número de mandatos de exercício da referida função. Isto, com a quase total discricionariedade do Senado quanto à seleção dos jurados do SN, pode levar a enfraquecer a sua independência.
- 21 Em quinto lugar, o Senado tem igualmente o direito de destituir os jurados do SN. Embora seja verdade que este ato só pode ser praticado sob proposta do Primeiro Presidente do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal), e apenas na situação prevista nas disposições, a circunstância que o permite, que é a de «atentar contra a dignidade do tribunal», é de tal forma vaga que cria um risco de abuso neste âmbito. As dúvidas quanto à compatibilidade da regulamentação acima referida com as disposições do TUE são ainda reforçadas pela análise das disposições do regulamento interno do Senado. Este último especifica o procedimento de destituição dos jurados do SN, mas não faz qualquer referência às condições (motivos) que a justificam. Apenas indica que a destituição «só tem lugar nos casos previstos na Lei relativa à organização dos tribunais comuns». A avaliação acima referida não é alterada pelo procedimento regulado nessa lei, em conjugação com o regulamento do Senado, que acompanha a destituição do jurado do SN. Sem dúvida que limita consideravelmente o poder discricionário dos órgãos a este respeito, pois inclui a garantia de que o jurado do SN destituído é ouvido, mas o jurado do SN destituído está privado da possibilidade de impugnar as ações acima referidas em tribunal. Neste contexto, também não há quaisquer objeções quanto à admissibilidade de iniciar um processo de destituição de um jurado do SN, devido, por exemplo, ao processo pendente no qual intervém. Em teoria, tal permite, de forma indireta, influenciar a dinâmica do processo de apreciação de recursos extraordinários. Uma resolução que destitua um jurado do SN não está sujeita a qualquer procedimento de verificação – nem pelo Senado (por exemplo, no âmbito de um pedido de reapreciação do processo) nem por um órgão jurisdicional independente. Esta resolução é adotada por maioria simples, pelo que a destituição de um jurado do SN, em princípio, não implica um consenso político mais alargado.
- 22 A arbitrariedade da atividade do Senado deve ser apreciada à luz do Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia [Independência do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal)] (C-619/18, EU:C:2019:531, n.ºs 75 e 77), no qual se declarou que a liberdade dos juízes em relação a quaisquer intervenções ou pressões externas exige determinadas garantias adequadas a proteger a pessoa daqueles que têm por missão julgar, como a inamovibilidade. À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fixação de regras que definam, designadamente, os comportamentos constitutivos de infrações disciplinares que preveem a intervenção de uma instância independente em conformidade com um processo que garante plenamente os direitos consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta, designadamente os direitos de defesa, e que consagram a possibilidade de impugnar judicialmente as decisões dos órgãos disciplinares,

constitui um conjunto de garantias essenciais para efeitos da preservação da independência do poder judicial [Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas no sistema judiciário)] (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 67). A garantia de independência e imparcialidade dos juízes implica que a instância em causa exerça as suas funções com total autonomia, estando protegida contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões, no respeito da objetividade e sem qualquer interesse na resolução do litígio. No que respeita aos jurados do SN, sem dúvida que tais garantias não existem.

- 23 Tendo em conta as dúvidas suscitadas bem como o papel dos jurados do SN que, decidindo em processos relativos a recursos extraordinários, têm o poder de fiscalizar e anular decisões transitadas em julgado de tribunais comuns, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) decidiu conforme o dispositivo do presente despacho.

DOCUMENTO DE TRABALHO