

Versão anonimizada

Tradução

C-374/23 – 1

Processo C-374/23 [Adoreikė] ¹

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

13 de junho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Administrativo Regional de Vílnius, Lituânia)

Data da decisão de reenvio:

1 de junho de 2023

Demandantes:

SR

RB

Demandada:

Lietuvos Respublika (República da Lituânia)

[...] **VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS
(TRIBUNAL ADMINISTRATIVO REGIONAL DE VILNIUS, LITUÂNIA)**

DECISÃO

[...] 1 de junho de 2023

[...] Juiz do Tribunal Administrativo Regional de Vílnius, [...] [composição do tribunal],

¹ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes do processo.

na fase escrita do processo administrativo relativo à ação intentada pelos demandantes SR e RB contra a demandada [...] para indemnização pelos danos causados por atos do Estado,

determinou o seguinte:

Os demandantes SR e RB, juízes do Tribunal Administrativo Regional de Vilnius, [...] pedem uma indemnização por danos à Lietuvos Respublika (República da Lituânia) no montante, respetivamente, de 74 286,09 euros e de 95 620,17 euros.

Os demandantes pedem uma indemnização por danos ao Estado lituano, nomeadamente, com fundamento no facto de o montante da sua remuneração depender da vontade política dos outros poderes (executivo e legislativo) – o que é incompatível não só com o princípio da independência dos juízes, consagrado no artigo 109.º, n.º 2, da Lietuvos Respublikos Konstitucija (Constituição da República da Lituânia), mas também com as obrigações internacionais da República da Lituânia.

Os representantes [...] da demandada [...], contestam a ação proposta pelos demandantes, mediante contestação conjunta. Alegam, em substância, os seguintes argumentos: 1) não se verificam os pressupostos da responsabilidade do Estado por força do artigo 6 271 do Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Código Civil da República da Lituânia); 2) não existe fundamento para que se considere que houve uma omissão por parte do Estado, da qual decorra a sua responsabilidade extracontratual; 3) constitui um direito e dever constitucional do governo planear o orçamento do Estado e o montante de remuneração dos funcionários públicos e dos trabalhadores do setor público; [4] o montante de base [da remuneração] dos trabalhadores do setor público é fixado anualmente em função dos recursos financeiros e dos compromissos do Estado, e o Estado não pôde aumentar o montante de base [da remuneração] mais rapidamente do que o fez; [5] entre 2018 e 2023, o montante de base aumentou de forma constante, tendo em conta a atual situação económica e social, os compromissos do Estado e os recursos financeiros que deveriam estar disponíveis; [6] o montante de base tem igualmente um impacto económico direto no setor privado e no salário médio nacional; [7] o aumento do montante de base teve também um impacto significativo no crescimento da massa salarial dos magistrados; [8] o estabelecimento do sistema de remuneração dos juízes é da competência constitucional exclusiva do Estado e das suas instituições.

Nos termos do artigo 3.º da Lietuvos Respublikos Teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (Lei da República da Lituânia relativa à remuneração dos juízes; a seguir «LRJ»), o montante de base (a seguir «montante de base») do salário (remuneração) dos agentes políticos, dos juízes, dos funcionários públicos e dos trabalhadores das instituições financiadas pelo Estado e dos municípios da República da Lituânia num determinado ano, adotada pelo Lietuvos Respublikos Seimas (Parlamento da República da Lituânia; a seguir «parlamento») sob proposta do Lietuvos Respublikos Vyriausybė (Governo da República da

Lituânia; a seguir «governo») deve ser utilizada para o cálculo da remuneração dos juízes. O montante de base deve ser fixado tendo em conta a taxa de inflação média anual do ano anterior (conforme calculada pelo índice nacional de preços no consumidor), o nível do salário mínimo mensal e o impacto de outros fatores que afetam o nível e a evolução do salário médio no setor público. Nos termos do artigo 4.º [n.º 2,] da LRJ, a remuneração dos juízes dos tribunais de competência genérica e dos tribunais de competência especializada é constituída por: 1) salário; 2) um subsídio de antiguidade pela prestação de serviço ao Estado lituano; 3) um pagamento pelo trabalho e pela permanência nos dias de descanso e nos feriados, e pela substituição; e 4) um prémio pelo aumento do volume de trabalho.

Em conformidade com o capítulo II do anexo da LRJ, o coeficiente do salário de um juiz do tribunal regional é de 17,2. O coeficiente foi estabelecido pela Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (Lei n.º XI-235, que altera o anexo da Lei da República da Lituânia relativa à remuneração dos juízes), de 28 de abril de 2009 (que entrou em vigor em 1 de outubro de 2013), e não foi alterado desde 1 de outubro de 2013, com exceção dos juízes dos tribunais de primeira instância. O salário dos juízes dos tribunais de competência genérica e dos tribunais regionais de competência especializada é calculado através da multiplicação do coeficiente do salário estabelecido no anexo da LRJ (17,2) pela taxa de base, que foi de 181 euros em 2022 e de 186 euros em 2023.

A remuneração dos juízes dos tribunais regionais (excluindo o subsídio de antiguidade) foi de 2 440,85 euros (brutos) em 2008 e de 2 362 euros (brutos) em 2021, excluindo o subsídio de antiguidade, tendo em conta a reforma fiscal de 2019 (coeficiente de 17,2 x taxa de base de 177 [euros]/1,289 alteração fiscal). Assim, embora a remuneração dos juízes pareça ter aumentado cerca de 8 % durante o período de 13 anos, na realidade, a remuneração dos juízes diminuiu 3,2 % em termos nominais devido apenas às alterações fiscais, e a partir do final de 2021, aproxima-se do nível do salário médio nacional: no primeiro trimestre de 2022, o salário médio mensal nacional no país [...] era de 1 729,90 euros (brutos) e a remuneração média mensal de um juiz era de 3 113,20 euros (brutos). Há que observar que os juízes, que recebem uma remuneração no montante acima referido, estão sujeitos a exigências particularmente rigorosas: 1) a exigência de reputação irrepreensível, 2) a exigência de trabalhar por igual remuneração independentemente do volume de trabalho (o horário de trabalho dos juízes não está regulamentado nesse sentido), 3) exigências específicas de saúde, 4) proibição de exercer qualquer outra atividade profissional, com exceção do ensino e do trabalho criativo (exigência de não concorrência, artigo 113.º da Constituição), 5) exigência ligadas ao facto de aceder, no exercício de funções, a informações que constituem segredos de Estado, 6) restrições ao direito de expressar opiniões, etc.

Cumpram observar que os montantes máximos recomendados no ponto 7 das Rekomendacijos dėl civilinės bylose priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio [Recomendações

relativas ao montante máximo dos honorários pela assistência prestada por um advogado (advokatas) ou por um advogado estagiário a atribuir em processos civis], aprovadas pelo Despacho n.º 1R-85 do Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (Ministro da Justiça da República da Lituânia), de 2 de abril de 2004, e por deliberação da Lietuvos advokatų taryba (Ordem dos Advogados lituana), de 26 de março de 2004 (a seguir «recomendações»), para os honorários por serviços jurídicos prestados por um advogado em processos civis são calculados através da aplicação dos coeficientes estabelecidos, com base no salário mensal bruto médio [...] na economia nacional no trimestre que antecedeu o trimestre anterior, conforme publicado pelo Lietuvos statistikos departamentas (Departamento de Estatística lituano). Nos termos do ponto 8.19 das recomendações, a taxa recomendada para os custos por hora de assessoria jurídica, representação em juízo, preparação de uma audiência judicial ou audiência preliminar, participação em negociações com vista à celebração de uma transação ou representação de uma pessoa perante um organismo de resolução pré-contenciosa de litígios, no caso de o mesmo litígio ser posteriormente submetido a um órgão jurisdicional, é de 0,1. O montante recomendado por cada hora de trabalho de um advogado é, por conseguinte, de 179,9 euros (1 799 x 0,1), enquanto a remuneração bruta por hora de um juiz do tribunal regional, excluindo o subsídio de antiguidade, é de cerca de 20 EUR, pelo que a remuneração diária é de 159,66 euros (3 199,20 / 20 dias úteis). Através destas disposições, a posição do Estado, que é igualmente parte no processo, é a de que os honorários mínimos por hora de um advogado correspondem a uma taxa adequada e razoável. Assim, a remuneração paga aos juízes discrimina-os em relação aos juristas em profissões semelhantes, o que constitui uma violação dos artigos 29.º e 48.º da Constituição, que impõem a obrigação de garantir a não discriminação e a igualdade de tratamento no que respeita aos direitos humanos (obrigação de o Estado estabelecer um sistema comparável de remuneração dos juízes por trabalho semelhante), e do artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE).

Os demandantes no presente processo suscitam a questão da responsabilidade do Estado e pedem uma indemnização pelos danos causados pela sua omissão, uma vez que não existe um mecanismo jurídico que possa ser aplicado por um órgão jurisdicional ou por um juiz para exigir aos poderes executivo e legislativo que estabeleçam uma remuneração proporcional à dignidade, à responsabilidade e às estritas limitações, nomeadamente no que respeita ao exercício de outra atividade profissional, inerentes às funções judiciais.

O facto de o montante de base dever depender não da vontade política do parlamento ou do governo, mas dos indicadores económicos nacionais, foi implicitamente reconhecido pelo próprio governo, quando começou a implementar o programa do governo, aprovado pela Resolução n.º XIV-72 do Parlamento da República da Lituânia, de 11 de dezembro de 2020 — a reforma da função pública foi empreendida para garantir uma remuneração dos funcionários públicos assente em indicadores económicos.

Em conformidade com o artigo 2.º TUE, a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

O artigo 6.º TUE dispõe que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo (a seguir «Carta»); a Carta tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados. Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições (n.º 1). A União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados (n.º 2). Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

O artigo 47.º da Carta consagra o direito de toda a pessoa a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. O mesmo direito está consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

A República da Lituânia, quando se tornou membro da União Europeia em 2004, comprometeu-se a respeitar e a promover os valores enunciados no artigo 2.º TUE, em conformidade com as disposições dos artigos 49.º e 52.º TUE.

Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, [primeiro] parágrafo, TUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados. Por força do disposto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados.

Ao abrigo do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, qualquer Estado-Membro deve assegurar, nomeadamente, que as instâncias que, enquanto «órgãos jurisdicionais», no sentido definido pelo direito da União, fazem parte do seu sistema de vias de recurso nos domínios abrangidos pelo direito da União e que são, portanto, suscetíveis de se pronunciar, nessa qualidade, sobre a aplicação e a interpretação do direito da União satisfazem as exigências de uma tutela

jurisdicional efetiva (Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o., C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 112 e jurisprudência referida). O Tribunal de Justiça declarou que o conteúdo do artigo 19.º TUE impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça a obrigação de garantir a aplicação plena do direito da União em todos os Estados-Membros, bem como a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos particulares pelo referido direito (Parecer 1/09, de 2011, n.º 68; Parecer 2/13, de 2014, n.º 175; [Acórdão de 27 de fevereiro de 2018,] Associação Sindical dos Juízes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], n.ºs 32 a 33; [Acórdão de 6 de março de 2018,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], n.º 36). No Acórdão Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16), o Tribunal de Justiça relacionou a obrigação dos Estados-Membros contida no artigo 19.º, n.º 1, TUE com o direito a um tribunal imparcial, recordando que qualquer Estado-Membro deve assegurar que os órgãos jurisdicionais cumpram as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva, uma vez que é essencial para tal tutela que os órgãos jurisdicionais nacionais permaneçam independentes à luz do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, que estabelece, nomeadamente, a exigência de garantir o direito de acesso a um tribunal independente. Foi igualmente salientado que o auferimento, pelos juízes, de uma remuneração de nível adequado à importância das funções que exercem constitui uma garantia inerente à independência judicial.

A independência do poder judicial é um dos princípios fundamentais do Estado de direito democrático, um princípio importante do direito da União e um princípio constitucional, que faz parte integrante dos princípios da separação de poderes e do Estado de direito, e que constitui uma condição prévia para a proteção dos direitos e liberdades humanos. No seu Acórdão de 9 de julho de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), o Tribunal de Justiça declarou que «a independência dos juízes dos Estados-Membros reveste uma importância fundamental para a ordem jurídica da União a diversos títulos. Decorre, antes de mais, do princípio do Estado de direito, que faz parte dos valores nos quais, de acordo com o artigo 2.º TUE, assenta a União e que são comuns aos Estados-Membros, bem como do artigo 19.º TUE, que concretiza este valor e confia a tarefa de assegurar a fiscalização jurisdicional nesta ordem igualmente aos órgãos jurisdicionais nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 32). Em seguida, a referida independência constitui uma condição necessária para garantir aos particulares, no âmbito de aplicação do direito da União, o direito fundamental a um tribunal independente e imparcial previsto no artigo 47.º da Carta, o qual reveste uma importância essencial enquanto garante da proteção do conjunto dos direitos que o direito da União confere aos particulares (v., neste sentido, designadamente, Acórdão de 26 de março de 2020, Reapreciação Simpson/Conselho e HG/Comissão, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, n.ºs 70, 71 e jurisprudência referida). Por último, a referida independência é essencial para o bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária que representa o mecanismo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, na medida em que esse mecanismo só pode ser acionado por uma instância, encarregada de aplicar o direito da União, que satisfaça,

designadamente, esse critério de independência (v., designadamente, Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 56 e jurisprudência referida).»

O princípio da independência do poder judicial inclui a independência do financiamento do poder judicial em relação aos poderes executivo e legislativo. No Acórdão [de 5 de fevereiro de 1963,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], o Tribunal de Justiça afirmou o efeito direto do direito da União. Por conseguinte, no presente processo, o órgão jurisdicional nacional deve apreciar se as regras que regem a remuneração dos juízes, segundo as quais o montante da remuneração dos juízes depende diretamente da vontade política do parlamento e do governo, são compatíveis com o direito da União e respeitam os valores protegidos pela União que figuram no artigo 2.º TUE, bem como o princípio da independência do poder judicial, conforme consagrado no artigo 47.º da Carta. Importa observar que a jurisprudência existente não esclarece suficientemente esta questão, que constitui, portanto, uma nova questão de interpretação do direito da União, que, segundo o Tribunal Administrativo Regional de Vilnius, é importante para a aplicação uniforme do direito da União por todos os Estados-Membros. Além disso, o direito da União deve ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme em toda a União, em conformidade com os princípios de interpretação deste direito.

No presente processo, o Tribunal Administrativo Regional de Vilnius, para apreciar o mérito da causa, deve pronunciar-se sobre o princípio da independência do poder judicial e está vinculado não só pelo direito interno mas também pelo direito da União. Sem qualquer clarificação quanto ao conteúdo deste princípio, não é possível pronunciar-se sobre a compatibilidade das disposições de direito interno que regulam a remuneração dos juízes com o princípio da independência judicial consagrado no artigo 19.º, n.º 1, TUE. Uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça sobre esta questão reveste-se, por conseguinte, não só de interesse geral para a aplicação uniforme do direito da União, mas é também necessária para a decisão no processo principal.

As respostas dadas pelo Tribunal de Justiça às questões enunciadas no dispositivo da presente decisão revestirão, portanto, uma importância fundamental no presente processo, uma vez que o conteúdo do conceito de independência do poder judicial e, conseqüentemente, a questão da responsabilidade do Estado e da indemnização pelos danos causados pela sua omissão dependem da interpretação do direito da União.

[...] [fundamentação do reenvio ao Tribunal de Justiça]

Tendo em conta as considerações anteriores, [...] [referência às disposições do direito processual], o Tribunal Administrativo Regional de Vilnius,

decide o seguinte:

Submetem-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais, pertinentes para o presente processo, relativas à interpretação do direito da União:

1. Devem os valores da democracia, do Estado de direito, do respeito pelos direitos humanos e da justiça, consagrados no artigo 2.º TUE, e as disposições do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE ser interpretados no sentido de que conferem aos poderes legislativo e executivo dos Estados-Membros a competência exclusiva e ilimitada de fixar, através da legislação nacional, a remuneração dos juízes num montante que dependa unicamente da vontade dos poderes legislativo e executivo?

2. Devem as disposições do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, bem como as do artigo 47.º da Carta, que consagra, nomeadamente, a independência do poder judicial, ser interpretadas no sentido de que permitem aos Estados-Membros introduzir, através da legislação nacional, regras que fixam a remuneração dos juízes abaixo da remuneração ou dos honorários fixados pelo Estado para os representantes de outras profissões jurídicas?

[...] [formulação processual-tipo e composição do tribunal] [...]