

Processo C-41/23**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:**

26 de janeiro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)

Data da decisão de reenvio:

26 de janeiro de 2023

Demandantes e recorrentes:

AV

BT

CV

DW

Demandado e recorrido:

Ministero della Giustizia

Objeto do processo principal

Reconhecimento aos demandantes, ora recorrentes, que são magistrados honorários (1) do direito a uma relação de trabalho subordinado por tempo indeterminado com a Administração Pública, em concreto, com o Ministero della Giustizia (Ministério da Justiça), nas mesmas condições económicas e jurídicas que os magistrados de carreira, mediante consolidação dos seus lugares na magistratura profissional, de acordo com a respetiva antiguidade no serviço; (2) do direito ao pagamento de uma retribuição diária proporcional à que é devida aos magistrados de carreira, desde a data da constituição inicial da relação laboral de cada um dos recorrentes como magistrado honorário até à data da conversão dessa relação em relação de trabalho a tempo inteiro e por tempo indeterminado; (3) do

direito ao mesmo tratamento em matéria de proteção social e segurança social que os magistrados de carreira, com reconstituição da carreira e com todos os benefícios económicos e jurídicos decorrentes da antiguidade de serviço, relativamente ao período anterior à sua integração no quadro; (4) a título subsidiário, o ressarcimento dos prejuízos resultantes do abuso das prorrogações legais da relação de trabalho subordinado.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação da Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43);

Interpretação da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

Questões prejudiciais

1) Devem o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e o artigo 4.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que não prevê, no que respeita aos juízes honorários dos tribunais e aos procuradores-adjuntos honorários da República, o direito ao pagamento de retribuição durante o período de suspensão da atividade correspondente às férias, nem o direito a segurança social e ao seguro obrigatório contra acidentes e doenças profissionais?

2) Deve o artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional por força da qual a relação laboral a termo dos juízes honorários, que é qualificável de prestação de serviços e não como uma relação de emprego na Administração Pública e cujo regime prevê um ato inicial de nomeação e uma única renovação posterior, pode ser objeto de várias prorrogações previstas em atos legislativos estatais, sem que haja sanções efetivas e dissuasivas nem a possibilidade de conversão dessa relação em contrato de trabalho por tempo indeterminado na Administração Pública, numa situação de facto que poderia ter produzido efeitos compensatórios favoráveis na esfera jurídica dos destinatários, uma vez que foram reconduzidos nas suas funções mediante prorrogação, de modo, em substância, automático, por um período de tempo subsequente?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 7.º da Diretiva 2003/88;

Artigos 4.º e 5.º do acordo-quadro anexo à Diretiva 1999/70.

Disposições de direito nacional invocadas

Costituzione (Constituição italiana), artigos 102.º e 106.º

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n.º 12, Ordinamento giudiziario (Decreto Real n.º 12, de 30 de janeiro de 1941, relativo à organização do sistema judiciário);

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n.º 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi (Decreto do Presidente da República n.º 487, de 9 de maio de 1994, relativo ao acesso ao emprego na Administração Pública e às modalidades de organização dos concursos, dos concursos únicos e das outras formas de recrutamento para emprego público);

Decreto legislativo 28 luglio 1989, n.º 273, Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n.º 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni (Decreto Legislativo n.º 273, de 28 de julho de 1989, relativo às regras de aplicação e coordenação e ao regime transitório do Decreto do Presidente da República n.º 449, de 22 de setembro de 1988, relativo às normas de adequação da organização do sistema judiciário ao novo processo penal e ao processo relativo a arguidos menores);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.º 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decreto Legislativo n.º 165, de 30 de março de 2001, relativo às regras gerais de organização do trabalho nas Administrações Públicas).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os quatro recorrentes desempenharam funções como magistrados honorários [juízes honorários nos tribunais ou procuradores-adjuntos na Procura della Repubblica (Ministério Público)], durante vários anos. Inicialmente, foram designados para essas funções por um período determinado, por deliberação do Consiglio superiore della magistratura (Conselho Superior da Magistratura) e através de decreto do Ministro da Justiça, tendo o exercício de funções sido reiteradamente prorrogado por períodos de três anos. À data da propositura da ação em primeira instância, as carreiras dos recorrentes perfaziam, respetivamente, 21 anos e 2 meses, 17 anos e 6 meses, 18 anos e 17 anos e 4 meses. Todos continuam atualmente em funções.
- 2 Segundo os recorrentes, as reiteradas prorrogações da sua relação laboral a termo são incompatíveis com várias disposições do direito da União, em particular, com os artigos 4.º e 5.º do acordo-quadro anexo à Diretiva 1999/70 e com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88.

- 3 Em 23 de março de 2016, os recorrentes intentaram uma ação no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália; a seguir «TAR do Lácio»), destinada a obter o reconhecimento do seu direito a uma relação de trabalho subordinado por tempo indeterminado com a Administração Pública, com tudo o que daí decorre em termos de retribuição e de tratamento em matéria de proteção social e de segurança social. A título subsidiário, pediram o ressarcimento dos prejuízos resultantes do abuso das prorrogações da relação laboral.
- 4 Por Decisão de 1 de setembro de 2021, o TAR do Lácio julgou improcedente a ação.
- 5 Os recorrentes interpuseram recurso dessa decisão judicial perante o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), o órgão jurisdicional de reenvio. Entre os fundamentos do recurso, os recorrentes alegam que o TAR do Lácio incorreu num erro de direito ao considerar irrelevantes as questões relativas à interpretação do direito da União.
- 6 No âmbito do processo principal, AV e BT juntaram aos autos uma queixa que tinham apresentado à Comissão Europeia em 2015, registada sob o n.º 7779/15/EMPL, pela qual solicitavam que fosse examinada a compatibilidade da situação jurídica e económica dos magistrados honorários com a legislação da União. Segundo a resposta que receberam da Comissão, «a legislação e a prática nacionais respeitantes aos magistrados honorários suscit[am] uma questão de compatibilidade com os artigos 4.º e 5.º do acordo-quadro anexo à Diretiva [1999/70] e com o direito a férias anuais remuneradas previsto no artigo 7.º da Diretiva [2003/88]».

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 Os recorrentes pedem que lhes seja atribuído o mesmo tratamento em termos económicos e jurídicos que aos magistrados de carreira. Além disso, reclamam a estabilização da sua relação laboral, na medida em que consideram ter sofrido os efeitos prejudiciais resultantes da prorrogação abusiva e reiterada dos decretos de nomeação.
- 8 Segundo o Ministero della Giustizia (Ministério da Justiça), demandado, ora recorrido, a posição jurídico-económica dos magistrados profissionais não pode ser automaticamente estendida aos magistrados honorários, na medida em que os primeiros exercem as funções jurisdicionais a título exclusivo, ao passo que os segundos apenas as exercem a título cumulativo, conjuntamente com outra profissão. Além disso, a função de juiz honorário tem uma natureza imperativamente temporária, é desempenhada de modo a assegurar a compatibilidade com o desempenho de outras atividades laborais ou profissionais e não determina uma relação de emprego público.

- 9 Esta orientação também é adotada, de maneira constante, na jurisprudência da Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália).

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 10 Antes de mais, o órgão jurisdicional de reenvio expõe a legislação italiana pertinente.
- 11 O artigo 106.º da Costituzione italiana (Constituição italiana), após consagrar o princípio segundo o qual «[o]s magistrados são nomeados por concurso», prevê que «[a] lei da organização do sistema judiciário pode admitir a nomeação, incluindo por eleição, de magistrados honorários para todas as funções atribuídas aos juízes singulares».
- 12 A esse respeito, o regio decreto 30 gennaio 1941, n.º 12, Ordinamento giudiziario (Decreto Real n.º 12, de 30 de janeiro de 1941, relativo à Organização do sistema judiciário), na versão aplicável aos factos em causa no processo principal, incluía algumas disposições que regulavam a nomeação dos magistrados honorários, os quais, ao contrário dos magistrados de carreira, não são selecionados mediante concurso público, bem como o respetivo exercício de funções e tratamento jurídico e económico.
- 13 Em particular, o artigo 42.º-ter do referido decreto real dispunha que «[os] juízes honorários dos tribunais são nomeados por decreto do Ministro da Justiça, em conformidade com a deliberação do Consiglio superiore della magistratura [Conselho Superior da Magistratura]».
- 14 Além disso, o artigo 42.º-*quater* do mesmo decreto real previa que «[os] advogados e os advogados estagiários autorizados a pleitear não podem exercer a profissão de advogado perante os órgãos jurisdicionais abrangidos pela circunscrição do tribunal no qual exerçam funções de juiz honorário e não podem representar ou defender as partes, nas fases subsequentes, em processos tramitados nesses mesmos órgãos jurisdicionais».
- 15 Em conformidade com o artigo 42.º-*quinqüies* do mesmo decreto real, «[a] nomeação como juiz honorário dos tribunais tem a duração de três anos. No seu termo, o titular pode ser reconduzido uma única vez».
- 16 Por último, o artigo 42.º-*septies* do decreto real previa que «[...] [a]o juiz honorário são devidos, exclusivamente, as compensações e outros direitos expressamente atribuídos pela lei com referência específica à prestação de serviços honorários».
- 17 Em contrapartida, no que diz respeito à figura do procurador-adjunto da República honorário, o artigo 71.º do referido decreto real dispunha que os mesmos «são nomeados segundo as modalidades previstas para a nomeação dos juízes honorários dos tribunais».

- 18 Além disso, a legislação em vigor dispõe, em síntese, no que diz respeito à competência, que só podem ser distribuídos aos magistrados honorários processos civis ou penais de importância menor e que, no que respeita à remuneração, a mesma é efetuada sob a forma de uma compensação diária, também em função do número de audiências realizadas ou de horas de trabalho cumpridas.
- 19 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio recorda os Acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2020, UX (C-658/18, EU:C:2020:572), em matéria de estatuto jurídico e económico dos juízes de paz italianos, e de 7 de abril de 2022, PG (C-236/20, EU:C:2022:263), relativo à responsabilidade do Estado italiano decorrente do não reconhecimento do direito a férias remuneradas aos juízes de paz.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio considera que estes acórdãos são igualmente aplicáveis no processo principal, tendo em consideração o carácter honorário comum dos serviços prestados pelos juízes de paz, pelos juízes honorários dos tribunais e pelos procuradores-adjuntos honorários da República.
- 21 Contudo, o mesmo salienta que, segundo jurisprudência constante, tanto da Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália), como da Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), à luz do direito nacional, a posição jurídico-económica dos magistrados profissionais não pode ser automaticamente estendida aos magistrados honorários, na medida em que uns exercem exclusivamente funções jurisdicionais, ao passo que os outros as exercem cumulativamente com outras atividades.
- 22 Além disso, ao contrário do que acontece no caso dos magistrados profissionais, a função de magistrado honorário tem uma natureza temporária, é desempenhada de modo a assegurar a compatibilidade com o desempenho de várias atividades laborais ou profissionais e não determina uma relação de emprego público.
- 23 Com efeito, a diferença de tratamento, além de se basear nas modalidades de recrutamento diferentes e no carácter não exclusivo e não continuado da atividade jurisdicional exercida, baseia-se na duração temporária da relação de prestação de serviços, nas várias limitações previstas pela lei no que diz respeito ao tipo de litígios e ao nível de complexidade dos processos tratados, bem como, por último, no regime remuneratório distinto (de tipo compensatório, e não retributivo) que desta decorre.
- 24 Por conseguinte, essa diferença de tratamento não é discriminatória, mas justificada por considerações autónomas e objetivas.
- 25 Com efeito, o direito nacional estabelece uma distinção entre a relação de emprego e a relação de prestação de serviços: o primeiro conceito refere-se à constituição de uma relação de trabalho com a Administração Pública (por tempo indeterminado, a termo ou a tempo parcial), ao passo que, pelo segundo conceito se entende a atribuição de uma função, com base numa previsão legislativa ou

mediante ato da Administração Pública, sem que isso implique, necessariamente, o estabelecimento de um vínculo laboral.

- 26 Pois bem, enquanto os empregados públicos, entre os quais os magistrados profissionais, estabelecem ambas as relações jurídicas com a Administração Pública, os magistrados honorários só estabelecem com a mesma a relação de prestação de serviços.
- 27 Isso reflete-se mesmo no elemento literal do artigo 4.º do decreto real, que o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, segundo o qual os magistrados profissionais «constituem» o sistema judiciário, enquanto os juízes honorários «pertencem» ao mesmo.
- 28 A utilização dessa terminologia distinta não é um fim em si, nem aleatória, mas exprime, no plano material, antes mesmo que no jurídico, as razões pelas quais se trata de categorias de sujeitos distintas e de estatutos jurídicos e económicos diferentes, não comparáveis entre si.
- 29 Aos tribunais comuns são necessariamente destinados os juízes de carreira, ao passo que os juízes honorários só podem estar afetos a esses tribunais para exercer a função jurisdicional no caso de impedimento ou ausência dos juízes de carreira.
- 30 O facto de os juízes honorários estarem sujeitos a deveres similares aos dos juízes de carreira é apenas uma consequência da função desempenhada, na medida em que a atividade jurisdicional se deve caracterizar pelas mesmas garantias, independentemente do estatuto do juiz que a exerce.
- 31 Portanto, trata-se de uma extensão meramente funcional de deveres que se destinam a garantir o respeito dos princípios da imparcialidade e da independência, que caracterizam o exercício de toda a função jurisdicional.
- 32 A Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália), pelo Acórdão n.º 267/2020, de 9 de dezembro de 2020, fazendo referência à função efetivamente exercida pelos juízes de paz honorários, reconheceu-lhes o direito ao reembolso dos custos de representação eventualmente suportados, com fundamento em que esse benefício «tem em consideração, não a relação de emprego [...], mas a relação de prestação de serviços» e em que, «[t]endo em conta que a função de julgar é idêntica e a sua importância primordial no quadro constitucional, não é razoável que a lei só reconheça o reembolso dos custos de representação ao “togato” [magistrado dos tribunais comuns], e não também ao juiz de paz, quando existe, em ambos os casos e com a mesma relevância, a necessidade de garantir uma atividade serena e imparcial, que não esteja condicionada pelos riscos económicos relacionados com eventuais ações em matéria de responsabilidade, mesmo que improcedentes».
- 33 Das considerações precedentes, o órgão jurisdicional de reenvio conclui que a diferença de tratamento jurídico e económico entre juízes honorários e magistrados de carreira: i) responde a exigências objetivas e transparentes e é

justificada pela existência de elementos precisos e concretos que diferenciam a condição de emprego dessas duas categorias de sujeitos; ii) corresponde a uma necessidade real, tendo em consideração a natureza, qualidade e quantidade, também em número de horas, da participação de ambas na função jurisdicional, as tarefas específicas cuja responsabilidade os juízes devem assumir e o diferente nível das qualificações exigidas para o desempenho dessas funções; iii) é adequada para alcançar o objetivo legítimo de política social do Estado- Membro, de modo proporcionado e na medida do estritamente indispensável; iv) não visa instituir condições de emprego inferiores ou discriminatórias.

- 34 Considera, pois, que, por falta de pertinência para a solução do litígio, não estão preenchidos os pressupostos para a apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça no que diz respeito às duas primeiras questões formuladas pelos recorrentes (direito a uma relação de trabalho subordinado por tempo indeterminado e direito ao pagamento de uma retribuição diária proporcional à que é devida aos magistrados de carreira).
- 35 Pelo contrário, o mesmo tem dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União da legislação nacional em matéria de condições de emprego, na parte relativa à exclusão total de qualquer direito a férias remuneradas e de qualquer forma de proteção social e de segurança social em relação aos juízes honorários (primeira questão prejudicial).
- 36 A esse respeito, o faz referência, por um lado, à jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada no n.º 17, *supra*, e, por outro, ao facto de as disposições que estão em causa no processo principal terem sido revogadas pelo decreto legislativo 13 luglio 2017, n.º 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n.º 57 (Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julho de 2017, que aprova, nos termos da Lei n.º 57, de 28 de abril de 2016, a reforma orgânica da magistratura honorária e outras normas sobre os juízes de paz, assim como normas transitórias sobre os magistrados honorários em funções).
- 37 Esse decreto legislativo reconhece aos magistrados honorários o direito a segurança social e a proteção social, prevendo tanto o direito a retribuição durante o período de suspensão da atividade correspondente ao período de férias, como o direito a segurança social e ao seguro obrigatório contra acidentes e doenças profissionais. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o mesmo pode ter fornecido um meio de sanção, válido para o futuro, de um elemento efetivamente crítico, injustificado, excessivo e desproporcionado do regime ainda aplicável, *ratione temporis*, no processo principal.
- 38 Acresce que, segundo o mesmo órgão jurisdicional, as disposições desse decreto legislativo são aplicáveis por analogia no processo principal.

- 39 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União da legislação nacional relativa ao número de renovações posteriores, numa situação na qual (i) a relação de trabalho que o juiz honorário estabelece com a Administração da Justiça é uma relação a termo, que é qualificável de relação de prestação de serviços, e não como relação de emprego público, e cujo regime se baseia num ato de nomeação inicial e numa única recondução posterior (ii) não estão previstas medidas preventivas dissuasivas nem sanções efetivas aplicáveis à Administração Pública e, pelo contrário, está excluída a possibilidade de conversão da relação de prestação de serviços em relação de emprego público por tempo indeterminado (segunda questão prejudicial).
- 40 Em particular, tais dúvidas também dizem respeito aos fundamentos apresentados pelo legislador de nível estatal em apoio das reiteradas reconduções, centrados na necessidade de aguardar uma reforma orgânica da magistratura honorária e de, entretanto, garantir a continuidade da administração da justiça. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se esses fundamentos podem ser qualificados de razões objetivas e transparentes, abrangidas pela margem de apreciação de que gozam os Estados- Membros na definição dos objetivos de política social, que possam justificar a utilização do instrumento da prorrogação.
- 41 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que a situação de facto que pode ter sido criada relativamente aos magistrados honorários na sequência da aplicação da legislação em vigor também pode ter produzido efeitos compensatórios favoráveis na sua esfera jurídica, na medida em que beneficiaram, ao longo do tempo, da recondução nas funções através da prorrogação, de modo, em substância, automático.